

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO TECNOLÓGICO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

**A GESTÃO DA PRODUÇÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA  
E A FORMAÇÃO DO OFICIAL POLICIAL MILITAR:  
O CASO DA POLICIA MILITAR DE SANTA CATARINA**

**GILBERTO DIAS**

**FLORIANÓPOLIS, 2002**

**GILBERTO DIAS**

**A GESTÃO DA PRODUÇÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA  
E A FORMAÇÃO DO OFICIAL POLICIAL MILITAR:  
O CASO DA POLICIA MILITAR DE SANTA CATARINA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do grau de Doutor em Engenharia de Produção sob orientação do Professor José Francisco Salm, PhD.

**FLORIANÓPOLIS, 2002**

**GILBERTO DIAS**

**A GESTÃO DA PRODUÇÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA  
E A FORMAÇÃO DO OFICIAL POLICIAL MILITAR:  
O CASO DA POLICIA MILITAR DE SANTA CATARINA**

Essa tese foi julgada adequada para a obtenção do título de Doutor em Engenharia de Produção, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

---

Prof. Ricardo Miranda Barcia, Ph.D.  
Coordenador do Programa

Banca Examinadora:

---

Prof. José Francisco Salm, Ph.D.  
Orientador

---

Prof<sup>a</sup>. Clerilei Aparecida Bier, Dra.  
Moderadora

---

Prof. Rubens Araújo de Oliveira, Dr.  
Examinador

---

Prof<sup>a</sup>. Maria Ester Menegasso, Dra.  
Examinador

---

Prof. Mário César Barreto Moraes, Dr.  
Examinador

## RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar as políticas e as diretrizes utilizadas no processo de formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina, objetivando verificar se elas se coadunam com as necessidades da sociedade a que servem, seja no presente, seja no futuro. Estuda os procedimentos e regulamentos, bem como os currículos adotados por aquela instituição, buscando (i) identificar características que delineiam as organizações burocráticas ou em processo de aprendizagem, e (ii) identificar a influência que exerceram sobre a geração dos conhecimentos necessários a uma organização eficaz e efetiva. Para fundamentar o estudo, apresentam-se conceitos e abordagens sobre os modelos burocráticos discutidas por Max Weber, Morgan (1995), Perrow (1989), Wren (1979), Motta (1994), Crozier (1994), Hall (1994), Pinchott (1995), Bennis (1995) e Mitroff (1993). Apresenta a evolução do pensamento acerca dos modelos de Estado e forma de atuação dos organismos públicos. Demonstra a evolução do pensamento administrativo, por meio da evolução das abordagens da organização como um sistema fechado e mecanicista, para um sistema aberto e orgânico, bem como os aspectos da adaptação organizacional, pela adoção dos princípios da administração estratégica, com destaque para a escolha estratégica. O processo ensino aprendizagem e as implicações da teoria motivacional são abordados e analisados segundo os modelos teóricos existentes. São apresentadas e analisadas as características principais de modelos policiais existentes em diversos países. Considerando-se o objetivo do presente trabalho, este estudo caracteriza-se como exploratório, descritivo e avaliativo. A perspectiva da pesquisa é diacrônica e *cross sectional*. O método utilizado é o histórico-interpretativo e o modo de investigação, o estudo de caso. Os dados foram coletados por meio de análise documental, observação e entrevistas. O tratamento dos dados é predominantemente qualitativo. O processo de formação apresenta características que contribuem para a determinação de um perfil mais burocrático, resultante de uma formação profissional em que predominam processos pedagógicos não reflexivos, apesar de serem detectados esforços mais recentes, no sentido de se alterar o conteúdo de diversas etapas dessa formação. A partir da análise e interpretação dos dados, pode-se aferir a necessidade de realização de profundas mudanças na estrutura e conteúdo dos cursos de formação e aperfeiçoamento de Oficiais. São propostas novas diretrizes, princípios e orientações para o processo de formação e aperfeiçoamento, considerando-se a manifestação da comunidade da Grande Florianópolis sobre segurança pública.

Palavras chave: segurança pública, polícia militar, formação, burocracia, comunidade, organizações em aprendizagem.

## ABSTRACT

This study aims at analyzing the policies and guidelines informing the educational process of the “Oficiais da Policia Militar de Santa Catarina” (Officers of the Military Police of the State of Santa Catarina), with a view to verifying the extent to which these policies and guidelines meet the needs of the society which they serve, be it in the present or in the future. The procedures and regulations as well as the curricula adopted by that institution are audited in an attempt to (i) identify the characteristics delineating bureaucratic organizations or learning organizations and (ii) identify the influence they have had on the generation of the knowledge needed by an efficient and effective organization. The theoretical framework informing the study consists of a composite of concepts and approaches to the study of bureaucratic models discussed by Max Weber, Morgan (1995), Perrow (1989), Wren (1979), Motta (1994), Crozier (1994), Hall (1994), Pinchott (1995), Bennis (1995) e Mitroff (1993). The study traces the evolution of models of State and forms of performance of public organisms. It also demonstrates the evolution of administrative thinking by means of an examination of the evolution of the approaches from the organization as a mechanistic and closed system to the organization as an open and organic system as well as the aspects of organization adaptation through the adoption of the strategic management principles, particularly strategic choice. The teaching/learning process and the implications of motivational theory are addressed and analyzed according to the existing theoretical models. The characteristics of the main police models existing in several countries are presented and analyzed. In terms of the objective of the present study, it can be characterized as exploratory, descriptive and evaluative. The research perspective adopted is diachronic and cross sectional. The historic-interpretive method is used and the a case study is carried out as a mode of identification. Data were collected by means of documentary analysis, observation and interviews. Data treatment is predominantly qualitative. The educational process presents characteristics contributing to a more bureaucratic profile resulting from a professional training in which non-reflexive pedagogical processes predominate although some efforts have been detected recently towards the modification of syllabus content in the several stages of the process. From the analysis and interpretation of data the need for profound changes in the structure and content of the courses becomes evident. New guidelines, principles and orientations are proposed both for the training and refreshment programs of the Officers of the Military Police of Santa Catarina in response to the expectations of the community of the “Grande Florianópolis” (Great Florianópolis) as regards public safety.

**Key words:** public safety, military police, training, bureaucracy, community, learning organizations.

## SUMÁRIO

RESUMO .....	iv
ABSTRACT .....	v
LISTA DE FIGURAS .....	ix
1 INTRODUÇÃO .....	1
1.1 Exposição do tema.....	1
1.2 Organização do estudo .....	2
1.3 Discussão do tema e problema. ....	4
1.4 Objetivos do estudo de tese .....	6
1.4.1 Geral .....	6
1.4.2 Específico .....	6
1.5 Relevância e ineditismo da tese.....	7
1.6 Limites da tese .....	9
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	11
2.1 Natureza da Pesquisa .....	13
2.2 Caracterização da pesquisa .....	14
2.3 Definição dos Termos.....	17
2.4 Técnica de coleta de dados .....	20
2.5 População .....	23
2.6 Delimitação da tese.....	24
3 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA TESE.....	27
3.1 O cenário das organizações .....	27
3.1.1 As organizações como um sistema fechado .....	27
3.1.2 A Escola Clássica .....	29
3.1.3 A Escola de Relações Humanas .....	32
3.1.4 A Escola Burocrática .....	34
3.1.5 As organizações como um sistema aberto .....	43
3.1.6 A Teoria da Modernização: Teoria N e Teoria P .....	51
3.1.7 O Processo de Transformação Organizacional. ....	54
3.1.8 Estratégia organizacional.....	57
3.1.9 Organizações em aprendizagem .....	63
3.1.10 Gestão de Pessoas.....	78

3.1.10.1 Modelos de homem .....	79
3.1.10.2 Teoria da Liderança .....	80
3.1.10.3 Teoria da Motivação.....	85
3.2 O Estado e a Segurança Pública .....	89
3.2.1 O Entendimento do conceito de Estado.....	89
3.2.1.1 O Estado Grego .....	90
3.2.1.2 O Estado Romano .....	93
3.2.1.3 O Estado na Idade Média .....	95
3.2.1.4 O Estado na Idade Moderna.....	97
3.2.1.5 O Estado Contemporâneo.....	105
3.2.1.6 O Papel do Estado e a Segurança Pública.....	116
3.2.2 O entendimento do conceito de Segurança Pública .....	118
3.2.2.1 Ordem Pública .....	122
3.2.2.2 Poder de Polícia .....	124
3.3 Processo ensino aprendizagem.....	126
3.3.1 Andragogia e Pedagogia .....	127
3.3.2 Teorias da aprendizagem .....	130
3.3.3 As implicações da teoria motivacional no processo de formação de pessoal.....	132
4 MODELOS CONTEMPORÂNEOS DE POLÍCIA.....	135
4.1 Modelos policiais na Europa .....	135
4.1.1 Portugal .....	137
4.1.2 Espanha.....	137
4.1.3 França.....	138
4.1.4 Itália .....	139
4.1.5 Inglaterra .....	140
4.1.6 Holanda.....	141
4.1.7 Suécia .....	141
4.1.8 Alemanha .....	142
4.2 Modelos Policiais na América .....	143
4.2.1 Estados Unidos .....	143
4.2.2 Canadá.....	143
4.2.3 Argentina.....	144
4.3 Modelos Policiais na Ásia .....	145
4.3.1 Japão.....	145

4.4 Diversidade de Modelos .....	147
5 A SEGURANÇA PÚBLICA EM SANTA CATARINA.....	150
5.1 Segurança Pública: Polícia Militar e Polícia Civil em Santa Catarina. ....	150
5.1.1 <i>Polícia Militar</i> .....	150
5.1.2 <i>Polícia Civil</i> .....	153
5.2 A Polícia Militar do Estado de Santa Catarina. Organização, atribuições e pessoal ....	158
5.2.1 <i>Organização e atribuições da Polícia Militar de Santa Catarina</i> .....	159
5.2.2 <i>Pessoal</i> .....	162
5.3 A ação da Polícia Militar e da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina. Nível de ocorrências no município de Florianópolis. ....	164
5.3.1 <i>Atendimento as ocorrências</i> .....	167
5.4 A visão da comunidade sobre a Segurança Pública .....	172
5.4.1 <i>A visão da comunidade da Grande Florianópolis sobre a Polícia Civil</i> .....	173
5.4.2 <i>A visão da comunidade da Grande Florianópolis sobre a Polícia Militar</i> .....	175
5.5 Os processos de recrutamento e seleção de candidatos ao Curso de Formação de Oficiais da PMSC.....	176
5.6 O ensino na Polícia Militar do Estado de Santa Catarina.....	182
5.6.1 <i>Organização, estrutura e funções do ensino policial militar</i> .....	183
5.6.2 <i>Diretrizes, planejamento e ações de ensino</i> .....	184
5.6.2.1 <i>Ensino</i> .....	184
5.6.2.2 <i>Documentos de ensino</i> .....	186
5.6.2.3 <i>Planejamento de ensino</i> .....	186
5.6.2.4 <i>Instrução</i> .....	187
5.6.2.5 <i>Avaliação do processo educacional</i> .....	188
5.6.2.6 <i>Supervisão e orientação pedagógica</i> .....	189
5.6.2.7 <i>Atividades extra classe</i> .....	190
6. A GESTÃO DA PRODUÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA E A FORMAÇÃO DO OFICIAL DA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA.....	191
7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	216
8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	226



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Características do processo pedagógico e do processo andragógico .....	128
Figura 2: Teorias da aprendizagem comparação de modelos segundo seus elementos. ....	130
Figura 3: Efetivo lotado em algumas unidades operacionais e em atividades meios da Polícia Militar de Santa Catarina, no município de Florianópolis – Maio 2001 .....	164
Figura 4: Relação das delegacias do Município de Florianópolis .....	166
Figura 5: Registro de atendimento a ocorrências na Região 2 – Período 1998/2001 .....	167
Figura 6: Boletins das principais ocorrências registradas nas delegacias da capital, em 1999. ....	169
Figura 7: Boletins das principais ocorrências registradas nas delegacias da capital, em 2000 .....	169
Figura 8: Boletins das principais ocorrências registradas nas delegacias da capital, em 2001. ....	170
Figura 9: Variação percentual dos principais boletins de ocorrências registradas entre o ano base 1999 e os anos de 2000 e 2001, em Florianópolis. ....	170
Figura 10: Relação entre boletins de ocorrências registradas e procedimentos instaurados .	172
Figura 11: Etapas do processo de seleção.....	177
Figura 12: Perfil Profissiográfico dos Candidatos ao CFO .....	181
Figura 13: Competências - Características/Habilidades .....	200
Figura 14: Matriz de Competências por Habilidades .....	203
Figura 15: Habilidades em Relação ao Perfil Generalista/Polivalente e Especialista .....	204

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Exposição do tema

No início de um novo século, nossa civilização é considerada essencialmente urbana, pois mais de oitenta por cento da população está morando em cidades. Esse fenômeno exigirá cada vez mais a atenção de pesquisadores, que deverão estar voltados tanto para o estudo do funcionamento harmonioso das cidades e das condições para a manutenção de uma coesão social, quanto para o estudo da concentração urbana que irá refletir de forma mais aguda a tensão existente entre grupos de pessoas que não se irão beneficiar de forma idêntica com os resultados dos progressos econômicos e sociais.

Por outro lado, as organizações têm sofrido, de forma cada vez mais intensa, pressões do ambiente externo, para que se modifiquem. Essas modificações, requeridas pelo ambiente, afetam diretamente a capacidade de as organizações alcançarem seus objetivos e confrontam-se, cada vez mais, com o que Hall (1984) chamou de natureza própria para o conservadorismo, ou seja, as características que as fazem reconhecidamente portadoras de estrutura burocrática. Para Hampton (1983) e March, Simon (1981), a tendência das organizações é, ainda, enfatizar apenas um estilo de administração ou de modelo de administração, até que forças externas e/ou mesmo internas comecem a demonstrar seus pontos fracos e ameacem inclusive sua própria existência.

As mudanças demandadas podem indicar, segundo Wren (1979), que a sobrevivência das organizações está diretamente ligada a fatores tais como a manutenção do sistema organizacional interno e a coordenação de seus recursos humanos por meio de um processo de mútua cumplicidade, que ele denominou “reciprocidade”, e pela adaptação ao ambiente externo, que denominou “adaptabilidade”.

A maioria das críticas e das revisões feitas por Crosier (1994), Hall (1994), Bennis (1995) Motta (1994), sobre mudança organizacional tem-se concentrado excessivamente nos sistemas organizacionais internos, afetados pelas constantes e rápidas transformações causadas pela revolução científica e tecnológica, e em seus componentes humanos, como a incapacidade para administrar a tensão entre metas individuais e organizacionais. Embora essas metas sejam úteis na análise da postura ético-moral das organizações, a grande ameaça para a continuidade de sua utilização vem do ambiente, que decorre principalmente, da dificuldade causada por sua inabilidade em se adaptar rapidamente às mudanças.

Segundo Crozier (1987), o ritmo essencial que caracteriza uma organização burocrática é a alternância de longos períodos de estabilidade e curtos espaços de crise e mudanças. Por mais paradoxal que pareça, quando ocorrem crises, principalmente devido a sua extrema gravidade, elas se transformam no único meio capaz de operacionalizar os ajustes necessários, desempenhando um papel fundamental no desenvolvimento da organização.

Para que a mudança possa se constituir um processo contínuo e não processo único, no quais momentos de grandes transformações são seguidos por momentos de estabilidade, é preciso construir-se organizações voltadas para um processo permanente de aprendizagem (GARVIN, 1993).

Segundo Garvin (1993), as organizações em aprendizagem são capacitadas para criar, adquirir e transferir conhecimentos e para modificar seus comportamentos, refletindo, assim, a incorporação e prática desses novos conhecimentos.

A preparação de recursos humanos devidamente habilitados para atuar quando da ocorrência de modificações nas estruturas administrativas, nos níveis hierárquicos, nas formas e amplitude de controle, no processo decisório, no estilo de liderança, no nível e forma de comunicação e nas atitudes e comportamentos individuais passa a ser elemento fundamental para a consecução, com sucesso, desse processo de mudança.

A partir da necessidade da preparação dos recursos humanos para atuar junto a organizações cuja atuação está voltada para a segurança pública, esta tese discute as diversas características que envolvem a preparação de oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina, buscando identificar os fatores essenciais que interferem na elaboração de uma proposta de formação capaz de contribuir para o aperfeiçoamento da atuação desses militares, considerada a visão que a comunidade da Grande Florianópolis tem sobre a segurança pública.

## **1.2 Organização do estudo**

Para que se alcancem os objetivos do presente projeto de pesquisa, a tese está estruturada em oito capítulos.

O primeiro apresenta a discussão e a exposição geral do tema. Na sequência, é apresentada a discussão do tema e do problema, que envolve o debate das atividades de segurança pública, muito discutida nesse momento, por amplos setores da sociedade, principalmente as atividades em que estão envolvidas as Unidades da Polícia Militar em cada Estado da Federação. São destacados, ainda no mesmo capítulo, os objetivos da tese, bem

como, em seguida, a relevância e ineditismo da tese, em virtude da carência de pesquisas científicas que verifiquem a atuação dos Centros de Formação de Oficiais das organizações policiais militares estaduais como elementos chave para a transformação organizacional. O primeiro capítulo é encerrado com a apresentação dos limites da tese.

A metodologia da pesquisa consta do segundo capítulo e destaca sua natureza qualitativa, caracterizando-a como um estudo exploratório, aplicado, descritivo e avaliativo. São aí apresentados os termos utilizados na delimitação e formulação do problema de pesquisa, os objetivos gerais e específicos e também os outros termos utilizados com maior frequência no documento. São destacadas, ainda nesse capítulo, as técnicas de coleta, tratamento e análise de dados a serem utilizadas, a população alvo da pesquisa, bem como a delimitação do estudo.

O capítulo terceiro apresenta uma visão da base teórico-empírica existente na literatura que envolve o tema da pesquisa e necessária para o desenvolvimento do problema de pesquisa estabelecido. Baseada nela desenvolve-se o arcabouço conceptual, que servirá para compreender, explicar e dar significado aos fatos a serem estudados. Dentro do cenário de análise das organizações são debatidas as diversas teorias que procuram explicar a dinâmica do funcionamento de organizações, como a estudada, os processos de transformação organizacional e os aspectos do comportamento e do gerenciamento de pessoas nas organizações. São ainda apresentados e debatidos os entendimentos sobre os conceitos de Estado e de Segurança Pública. O terceiro capítulo é encerrado com a apresentação das principais teorias da aprendizagem e debatidas as implicações da teoria motivacional no processo de formação de pessoal.

O quarto capítulo apresenta os modelos contemporâneos de polícia, destacando-se os modelos de países da Europa, da América e da Ásia.

O quinto capítulo apresenta a pesquisa de campo realizada na Polícia Militar de Santa Catarina, que mostra a sua organização, atribuições e estrutura de pessoal. A atuação da Polícia Militar é apresentada por meio de informações sobre o nível de ocorrências que envolvam segurança pública no município de Florianópolis. Neste Capítulo aparece, também, a visão que tem a comunidade sobre segurança pública. As atividades de recrutamento e seleção e, principalmente, da formação são destacadas nesse capítulo.

No capítulo sexto é apresentada uma análise do processo de formação de oficiais da PMSC frente às práticas de formação, nível e forma de atuação e visão da população sobre essa atuação. As abordagens apresentadas têm o objetivo de com base nas informações que refletem objetivamente a realidade encontrada, se validar ou não as escolhas metodológicas e

teóricas atualmente praticadas, frente à visão que tem a comunidade da Grande Florianópolis sobre segurança pública.

O capítulo sétimo constitui-se das conclusões e recomendações de novos estudos que se chegou, frente à aos resultados da pesquisa realizada e da análise das práticas de formação dos Oficiais da PMSC e das demandas da comunidade da Grande Florianópolis, levando-se em conta, ainda, os limites da presente pesquisa para a sua aplicabilidade.

O último capítulo especifica as referências bibliográficas utilizadas para o desenvolvimento do presente estudo.

### **1.3 Discussão do tema e problema.**

As organizações policiais, com atuação na área da segurança pública, são uma parte fundamental do aparato de controle social formal do Estado. São caracterizadas como uma força coercitiva em última instância e estão legitimadas para o uso justificado e proporcional dessa força. São organismos estatais constituídos para fazer cumprir a lei e, de suas intervenções, podem resultar sanções, privações de liberdade, processos judiciais ou administrativos. É a própria representação da autoridade no subconsciente coletivo.

As organizações policiais, por serem instituições muito fechadas em si mesmas, têm proporcionado a criação de um universo de misticismo e de simbolismo a envolver o conteúdo de suas atividades. A maioria das pesquisas e publicações nos últimos anos tem sido gerada dentro de uma visão particular e interna por parte de seus integrantes, e por alguns pesquisadores externos que têm tentado conhecer melhor esse universo.

As atividades de segurança pública têm sido intensivamente debatidas por amplos setores da sociedade, sem que se utilize o necessário embasamento teórico ao se formularem críticas a sua forma de atuação e ao encaminhamento de alternativas de solução para os problemas levantados.

Fatos que registram desvio de conduta e manifestações ostensivas de insatisfação de integrantes de várias corporações no país demonstram a necessidade da revisão dos conceitos e das práticas adotadas pelas organizações que atuam no setor da segurança pública.

As organizações policiais militares existentes em cada Estado da federação, não só por sua atuação mais ostensiva, mas também pelas características específicas do perfil profissional e pessoal de seu efetivo, têm sofrido, mais direta e intensamente, as pressões das comunidades em que atuam.

No interior das cidades é possível detectar de maneira mais sensível, as variações nas demandas sociais da população. A vida em comum, as relações sociais, tudo que constitui a vida em sociedade assume sua dimensão mais expressiva no aglomerado urbano. Além do campo, é na cidade que se manifestam a solidariedade, o trabalho comunitário, mas, também, nos centros urbanos onde se encontram os conflitos, as contradições e a insegurança.

É, portanto, fundamental que se amplie o conhecimento e a análise das formas pelas quais estão sendo procedidas as ações de capacitação dos integrantes dessas organizações, o emprego desse efetivo, bem como de seu perfil profissional, de forma a melhor adequar sua utilização aos serviços demandados pelas comunidades. Esse conhecimento torna-se ainda mais importante quando se focaliza, principalmente, a constituição do quadro de oficiais dessas corporações, alvo principal dos estudos que ora são desenvolvidos.

A importância do processo de capacitação é crucial para a análise de uma profissão. Esse processo outorga uma identidade própria a um corpo profissional, ao efetivar a sua preparação teórica, técnica e prática, essencial para a efetiva e eficaz realização de suas atividades.

A capacitação dos recursos humanos de que dispõem as organizações é componente chave para a realização, com sucesso, das mudanças necessárias demandadas pelo ambiente em que atuam. Levam-se em conta que:

- ✍ é reconhecidamente mais comum a existência de estruturas burocráticas nas unidades organizacionais destinadas à formação dos recursos humanos necessários às corporações militares estaduais encarregadas de atuar nas áreas de segurança pública;
- ✍ as demandas da sociedade por um melhor nível de segurança pública estão determinando a busca por novas formas de atuação das organizações policiais e a adoção de novos modelos de gestão das pessoas que integram seus quadros;
- ✍ uma das mais importantes características desse novo modelo é criação e desenvolvimento de novos sistemas de formação e de desenvolvimento de pessoal, que suportem e conduzam as mudanças desejadas pela sociedade e por várias pessoas no interior dessas organizações.

Essas idéias conduzem ao tema e permitem a elaboração da pergunta que orientou o desenvolvimento deste estudo e da pesquisa com base nas políticas e diretrizes utilizadas pela Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC), no processo de formação de seus Oficiais Policiais Militares.

**Quais são e no que consistem as políticas e diretrizes do processo de formação dos Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina e quais suas consequências frente às demandas de segurança de uma comunidade?**

O momento histórico em que se debatem constantemente as condições de segurança da população e se buscam soluções para superação dos problemas encontrados, impõe não a apresentação de um modelo pronto e acabado, mas propostas que reflitam uma forma de pensar as instituições, suas formas de operação e, principalmente, formas de entendimento sobre os aspectos organizacionais, sociais, econômicos e políticos que interferem na produção de alternativas de ação para equacionamento dos problemas de segurança pública. As proposições apresentadas buscam contribuir para o debate e para as ações que possam também se originar dos diferentes segmentos da sociedade que têm o dever e o compromisso de atuar na solução dos problemas gerados dentro dessa mesma sociedade.

#### **1.4 Objetivos do estudo de tese**

Os objetivos que se desejam alcançar com a tese são apresentados com base no tema da pesquisa e no problema destacado.

##### ***1.4.1 Geral***

Este estudo tem por objetivo verificar quais são e no que consistem as políticas e diretrizes do processo de formação do Oficial da Polícia Militar de Santa Catarina e quais suas consequências frente às demandas de segurança pública de uma comunidade.

##### ***1.4.2 Específico***

Para a consolidação do objetivo geral, faz-se necessário o desenvolvimento das seguintes etapas de trabalho empírico:

- a) Estabelecer relações entre Estado, Sociedade e Segurança Pública;
- b) Apontar as demandas de Segurança Pública, dentro de um contexto de mudanças;
- c) Identificar os princípios da Polícia Militar de Santa Catarina;
- d) Identificar e apontar os princípios e orientações do Curso de Formação de Oficiais da PMSC;

- e) Analisar os princípios e orientações do Curso de Formação de Oficiais da PMSC frente às demandas por Segurança Pública da comunidade de Florianópolis;
- f) Propor, a partir da confrontação da base teórica e da pesquisa da realidade, os princípios e as orientações que deverão ser adotados na construção de um modelo de transição para um novo curso de formação de Oficiais da PMSC.

### **1.5 Relevância e ineditismo da tese**

O grande debate nacional que se trava nos dias de hoje, sobre a falta de segurança no país, reflete e agrava o descrédito nas instituições públicas. A violência real e a sensação aguda de desproteção e impunidade formam o cenário que abre oportunidade para numerosos estudos. Depois do desemprego, a violência é o problema que mais preocupa a opinião pública. Assim, é importante que se aprofundem os estudos sobre a crise por que passa a segurança pública no país, identificando suas principais causas.

Dentre essas causas é possível destacar o baixo poder de ação dos órgãos encarregados de executar a segurança pública, decorrente de fatores como treinamento e seleção deficientes, corrupção, baixos salários, sindicalismo distorcido, despreparo para o exercício de cargos de chefia falta de integração operacional entre corporações policiais, equipamento obsoleto e crise de autoridade, dentre tantos outros.

Estamos cientes de, ao focalizar o presente estudo na formação do policial militar estaremos exercitando um grande desafio, considerando-se principalmente a heterogeneidade das condições de atuação das forças policiais militares que atuam nas unidades da federação, da diversidade do perfil dos homens e mulheres que compõem seus quadros de oficiais, e das especiais e particulares condições de cada uma das comunidades a que servem.

Assim, a importância do problema a ser pesquisado neste estudo também se justifica porque:

- 1) Há carência de pesquisas empíricas que verifiquem os resultados da realização de Cursos de Formação de Oficiais (CFO) nas organizações policiais militares estaduais como fatores chave para uma efetiva transformação e reversão organizacional.
- 2) As atividades de formação praticadas pelo Centro de Ensino da Polícia Militar de Santa Catarina têm sido questionadas por vários setores da corporação, devido ao baixo impacto que a preparação de seus alunos vem apresentando no desempenho das atividades profissionais dos oficiais ali formados, conforme os depoimentos



registrados em relatórios de reuniões realizadas nos últimos anos, com a presença de Oficiais do Estado Maior da Corporação e do Comando de Batalhões sediados em diversas cidades do Estado de Santa Catarina. O Centro de Ensino da Polícia Militar de Santa Catarina tem procurado aperfeiçoar a formação e a preparação dos novos oficiais integrantes da corporação, efetuando, periodicamente, algumas modificações em seus currículos. Tais mudanças, entretanto, têm gerado baixo impacto nas unidades operacionais, como citado anteriormente. A influência das chefias e dos comandos, em função da estrutura burocrática dominante, tem atuado de forma a neutralizar muitas das ações empreendidas pelo Centro de Ensino, determinando o não emprego dos novos conhecimentos por seus educandos e ajudando a preservar antigos comportamentos. A implantação de novos métodos de trabalho, geralmente decorrente da adoção de nova legislação, ou mesmo de novas tecnologias, tem enfrentado resistência de diversas naturezas, segundo vários depoimentos colhidos por ocasião de entrevistas realizadas com oficiais formados nos últimos anos.

3) Os resultados deste estudo poderão contribuir - por meio de um melhor conhecimento da realidade do Centro de Ensino da Polícia Militar de Santa Catarina, comparando-se as práticas administrativas e de formação - para um melhor e mais consistente desenvolvimento das futuras ações de preparação de seus oficiais.

4) Este estudo poderá oferecer subsídios para o Centro de Ensino da Polícia Militar de Santa Catarina aperfeiçoar a formação e o desenvolvimento de oficiais da PMSC, frente às demandas de segurança pública por parte da comunidade de Florianópolis, somando-se aos esforços de outros setores da PMSC, na implementação de mudanças internas.

O direcionamento do presente estudo, para a análise da unidade encarregada da atividade de formação e aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar do Estado Santa Catarina, reside na importância do conhecimento dos fatores que possam melhor explicar a relação entre a atuação dessa unidade e a efetiva ação de segurança pública.

O reconhecimento de que a atuação das unidades de ensino das Polícias Militares, em vários Estados da federação, tem produzido muito ou pouco impacto na melhoria da qualidade das ações empreendidas pelas Polícias Militares, não foi ainda estudado por meios científicos. Assim sendo, apenas através de um estudo sistemático dos processos de formação será possível conhecer a sua real contribuição e avaliá-lo.

O ineditismo da tese não se encontra na discussão da formação do oficial policial militar de Santa Catarina, mas na apresentação dos princípios e orientações que deverão ser adotados na construção de um modelo de transição para a formação de Oficiais da PMSC, capaz de contribuir para a discussão da forma e do resultado do emprego da corporação em ações de segurança pública e para o qual a atuação dos oficiais policiais militares devidamente habilitados é ponto fundamental. O enfoque de capacitação não será visto apenas dentro de uma visão de execução de políticas públicas ou de mercado, mas de uma visão humanista da polícia, apresentando o policial como figura central do problema e no qual devem concentrar-se os principais esforços de transformação na organização.

É necessário, portanto, desenvolverem-se estudos que permitam aprofundar conhecimentos sobre como transformar o homem, dentro de uma visão em prol da segurança pública que considere não só as necessidades das comunidades em que esse homem atua, mas principalmente as suas próprias necessidades.

A Universidade Federal de Santa Catarina instalada, como o Comando da Polícia Militar catarinense, no centro do poder estadual, deve colocar-se ao lado dos esforços empreendidos por vários segmentos de nossa sociedade, no sentido de ajudar na busca de alternativas de solução para os problemas emergentes, principalmente na área da segurança e prevenção, contribuindo, assim, através de um papel mais ativo, para a melhoria da qualidade de vida da população. Esse entendimento é que levou o pesquisador à escolha do tema de sua pesquisa.

O presente estudo de tese contribui para essa ação, na medida em que oferece, por meio de reflexões, associação de novos conceitos e análise crítica dos fenômenos, alternativas para o encaminhamento de problemas na área da segurança pública, dentro de uma visão prospectiva de uma determinada comunidade.

## **1.6 Limites da tese**

Os limites que circunscrevem o presente estudo estão associados ao fato de abordar o processo de formação de oficiais que se acha em transição, sendo necessário levar em conta que a discussão dos diversos fatos está relacionada por uma realidade positiva, mas também se conformará a possibilidades objetivas. Estando o processo de formação de oficiais em transição pode prejudicar de forma objetiva a consistência de algumas afirmações.

O estado atual da área de segurança pública no país é outro indicador do período de transição e contínuas modificações, sejam através de modificações no campo legal, como da

criação de novas estruturas e mecanismos operacionais, junto às organizações que atuam nessa área.

O conteúdo deste documento transforma-se num referencial maior para o estudo do tema, devendo sofrer alterações se a realidade se modifica numa dimensão em que correções devam ser feitas nos propósitos aqui assumidos.

Desta forma é preciso salientar de que as conclusões e recomendações apresentadas seguem o princípio de que, em momentos de transição de paradigmas, não se pode desejar modelos prontos e acabados dentro de uma realidade política, social, e econômica em constante mutação.

Não se quer aqui levantar a expectativa de que este estudo tenha o escopo de desenvolver uma proposta para dar solução a questão da gestão da produção da segurança pública em geral. Nesta tese se discute e oferece propostas e recomendações sobre a formação do oficial da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, circunscrevendo-se o objetivo da tese a esse espaço, muito embora a discussão parta do geral para o particular.

## **2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O aperfeiçoamento da relação do homem com seu mundo é a função principal das ciências. O instrumento utilizado para isso é o acervo de conhecimento científico, sistemático, verificável e também falível. Na busca da produção desses conhecimentos, a consecução de novas proposições e o desenvolvimento de novas técnicas modificam constantemente esse acervo de conhecimentos. Tal busca se dá através da utilização de métodos definidos por Blaikie (1995) como técnicas e procedimentos empregados para coletar e analisar dados relacionados a uma questão de pesquisa, ou hipótese.

É importante ressaltar que todos os métodos, instrumentos ou procedimentos de pesquisa encontram-se contaminados com versões e modos particulares de conhecimento da realidade, consciente ou inconscientemente adotados pelo pesquisador que os utiliza. A análise e desenvolvimento do tema se dá, portanto, dentro de um determinado conjunto de suposições sobre a natureza da sociedade, a natureza do elemento humano, a relação entre as pessoas e a sociedade e o modo como elas se identificam.

Hughes (1983) afirma que as teorias do conhecimento em que esses métodos se baseiam e analisam sua aplicabilidade pode ser entendida por meio de diversas “visões de mundo”, e podem ser configuradas em dois grupos de concepções: a positivista e a humanista.

Dessa forma, nesta parte, após apresentados o tema da pesquisa, o problema e os objetivos, discutem-se os procedimentos metodológicos que dão suporte ao presente estudo e a consecução da tese.

O presente estudo adota uma visão humanista.

Segundo Hughes (1983), essa abordagem rejeita a noção de que o método científico positivista possa ser aplicado ao estudo da vida social humana. Destaca, ainda, como o único modo apropriado e válido de se obter conhecimento de determinado assunto, o papel da interpretação, da compreensão, do comentário moral e de outros critérios relevantes. O homem só pode conhecer as coisas à medida que elas se lhe apresentam como fenômenos, nunca como são em si mesmas.

Hughes (1983) afirma que o princípio pelo qual a ciência social positivista apresenta sua visão da realidade social consiste em estabelecer diferenças entre ações, estruturas e instituições, por um lado e, por outro, crenças, valores, e atitudes. Isso distorce a visão da realidade social, pois relega os elementos do significado a uma função subjetiva, como simples versões da realidade social. Esta é construída nos significados e através deles, não podendo ser identificada abstraindo-se a linguagem na qual está inserida. Essa linguagem

reflete a realidade social e é a principal executante da ação que ocorre em seu interior. A realidade social assim representada não é passível de ser estudada por meio de métodos associados à ciência positivista.

Dentre os enfoques epistemológicos antipositivistas, Minayo (1994) destacam, na concepção humanista, diversas abordagens, tais como a Fenomenologia, a Etnometodologia e o Interacionismo Simbólico, que consideram a subjetividade como o fundamento do sentido da vida social, defendendo-a como constitutiva do social e inerente à construção da objetividade nas ciências sociais.

O foco principal do presente estudo não é a quantificação, mas a compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais, que irão refletir as crenças, valores, hábitos e atitudes que permeiam essas relações. Procurou-se analisar a vivência, a experiência, as atividades do cotidiano e também buscar a compreensão das estruturas e organizações como resultado direto da ação humana.

Dentro dessa mesma abordagem humanista adotada, Triviños (1987) destaca os enfoques critico-participativos com visão histórico-estrutural dialética da realidade social, que parte da necessidade de conhecer a realidade por meio de percepções, reflexão e intuição, para transformá-la em processos contextuais e dinâmicos complexos.

Burrell e Morgan (1979) consideram que todas as abordagens da ciência social estão baseadas numa filosofia da ciência e numa teoria da sociedade, isto é, em conjuntos de hipóteses inter-relacionadas relativas à ontologia, à natureza humana e à epistemologia. Diferentes ontologias, epistemologias e modelos da natureza inclinam os cientistas sociais para metodologias diferentes.

Burrell e Morgan (1979) procuram categorizar essas hipóteses, procurando associando-as a paradigmas que constituem suposições básicas, meta-teóricas, que buscam delinear um quadro de referências no qual os cientistas sociais atuam. As variáveis adotadas pelos autores permitem determinar no modelo quatro paradigmas: *Funcionalista*, *Interpretativista*, *Humanista Radical* e *Estruturalista Radical*. Segundo os autores, os paradigmas podem ainda ser analisados segundo o tipo de abordagem da sociedade: *subjetivista* ou *objetivista*, pois todos os cientistas sociais baseiam suas contribuições em suposições sobre a natureza do mundo social e sobre o modo pelo qual essa natureza pode ser investigada. Podem, do ponto de vista ontológico, posicionar-se em dois campos, ao abordarem a natureza da realidade estudada: os *objetivistas* consideram que a realidade a ser investigada é externa ao indivíduo e tem uma natureza objetiva, independentemente do

conhecimento individual; os *subjetivistas* entendem que a realidade é produto do conhecimento e experiência individual.

O presente estudo é desenvolvido segundo o paradigma interpretativista, com abordagem subjetiva, que procura compreender e explicar a realidade, pois ela é analisada também a partir do ponto de vista dos atores diretamente envolvidos na execução das atividades na organização estudada.

Foi possível verificar e interpretar o problema levantado pela pesquisa com base no referencial teórico-empírico obtido por meio da literatura pesquisada, e segundo as principais características encontradas em modelos organizacionais considerados burocráticos, em modelos organizacionais considerados organizações em aprendizagem, em modelos de formação e desenvolvimento de pessoal adotados em organizações de segurança pública. Dessa forma, foi possível efetuar a definição dos instrumentos de análise e a comparação de suas características com a documentação e a realidade vivenciada na operacionalização das atividades de formação de oficiais da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina.

Para balizar os conceitos e argumentos apresentados anteriormente, discutem-se a seguir os procedimentos metodológicos que serviram de suporte para a pesquisa e elaboração da tese.

## **2.1 Natureza da Pesquisa**

O presente estudo foi desenvolvido tendo como natureza à pesquisa qualitativa. Ela pode ser caracterizada (TRIVINOS, 1995) por meio de fatores fundamentais: primeiro, sua tendência é definida como de natureza desreificadora dos fenômenos, do conhecimento e do ser humano; segundo, a rejeição da neutralidade do saber científico.

Merriam (1998) identifica outras características comuns a todos os tipos de pesquisa qualitativa: a primeira baseada na visão de que a realidade é construída por indivíduos interagindo com seus mundos sociais; a segunda na visão de que o pesquisador constitui o instrumento primário para a coleta e análise de dados. Tal tipo de pesquisa envolve freqüentemente um trabalho de campo, emprega uma estratégia indutiva de pesquisa e resulta em produto intensamente descritivo. Ela permite uma análise mais profunda das relações e de processos, ao trabalhar mais intensamente com o universo de significados, crenças, valores e atitudes.

Para Taylor e Bordan (1984), a pesquisa qualitativa é humanista, indutiva; focaliza as pessoas, cenários e grupos de modo holístico (encarados como um todo, e não reduzidos a

variáveis), além de procurar compreender as pessoas levando em conta seu quadro de referências.

## 2.2 Caracterização da pesquisa

A busca da articulação entre teoria e prática se faz por meio do método que, no dizer de Minayo (1993), é a própria articulação entre conteúdos, pensamentos e existência.

Considerando-se o objetivo do presente estudo, ele se caracteriza como exploratório, aplicado, descritivo e avaliativo.

A pesquisa em pauta é do tipo exploratório, pelo fato de ter como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, para a formulação de abordagens mais condizentes com o desenvolvimento de estudos posteriores. Por essa razão, a pesquisa exploratória constitui-se na primeira etapa do presente estudo, a fim de familiarizar o pesquisador com o assunto que procura investigar (AMBONI, 1997).

É descritiva, no momento em que o pesquisador procura descrever a realidade como ela é, sem se preocupar em modificá-la. Todavia tem caráter avaliativo, enfatizado na avaliação, quando se procura verificar se as políticas e as diretrizes, bem como a estrutura e o processo de formação do oficial proposto pela Polícia Militar do Estado de Santa Catarina se coadunam com as necessidades atuais e prospectivas de uma determinada comunidade (RUDIO, 1986; GIL, 1987; RICHARDSON, 1989; SELTZ ET AL, 1987).

A pesquisa procura combinar aspectos da dimensão objetiva e subjetiva. Num primeiro momento, descreve a realidade precisa da organização para, em seguida, desenvolver uma apreciação acerca do assunto e/ou do problema, a fim de mostrar a relevância da combinação das metodologias consideradas neste trabalho. (KUHN, 1992; BURRLE MORGAN, 1979).

A perspectiva da pesquisa é *diacrônica* e *cross sectional*. *Diacrônica*, porque se estuda a estrutura e o processo de formação na Polícia Militar do Estado de Santa Catarina ocorridos no período de 1995 a 2000, sendo apresentados também processos de formação adotados por outras organizações policiais militares que permitem a incorporação de informações relevantes à construção de modelos de formação alternativos (FORD, 1980; HANNAN, 1989; PETTIGREW, 1987). *Cross sectional*, pois tem por objetivo estudar o comportamento das organizações ou variáveis, por meio da delimitação de períodos ou no decorrer do tempo considerado (AMBONI, 1997).

O método que caracteriza e favorece a compreensão do assunto é o estudo de caso.

A pesquisa desenvolvida caracteriza-se, assim, como um estudo de caso (TRIVINOS, 1987; GODOY, 1995; RICHARDSON, 1989), procedimento mais adequado para o estudo mais detalhado de uma determinada situação.

Alves (1996) conceitua o estudo de caso como uma investigação empírica que estuda um fenômeno contemporâneo dentro do contexto de uma determinada realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno estudado e o seu contexto não são passíveis de uma precisa definição, e para qual fenômeno concorrem múltiplas variáveis. .

O modo de investigação do tipo estudo de caso tem, por si mesmo, segundo Bruyne et al (1977), um caráter particularizador, já que seu poder de generalização é limitado, na medida em que a validade de suas conclusões permanece contingente. Essas conclusões, por isso, não se aplicam, necessariamente, a outras organizações, mesmo semelhantes.

Dessa forma, os resultados do presente estudo não se identificam com o de outras organizações Policiais Militares e Centros de Ensino da Polícia Militar existentes em outros Estados, a não a ser com a de Santa Catarina.

A opção por realizar o estudo de caso adotando-se inclusive a pesquisa de campo, dá-se pela complexa e mutável natureza da cultura da organização pesquisada, cujas atividades operacionais são bastante dependentes do estilo de comando e liderança adotado pelos seus comandantes.

O método de estudo de caso, segundo Bruyne et al (1977), está fundado na análise intensiva de uma única organização. Ele reúne informações tão numerosas e tão detalhadas quanto possível, com vistas a apreender a totalidade de uma situação. Por isso, fez-se necessária a utilização de técnicas de coleta de dados igualmente variadas, como, por exemplo, pesquisa e análise documental, teórica e de campo, observação e entrevista semi-estruturada.

A realização da pesquisa e análise documental permitiu acesso aos documentos que determinam as ações no campo da formação dos oficiais, dentro dos objetivos e dos temas em discussão na presente tese. Sua análise foi feita de acordo com a metodologia adotada para as pesquisas qualitativas, em que a coleta de dados e sua análise ocorrem de forma simultânea. Essa sistemática possibilitou adaptações ou mesmo mudanças, no decorrer da realização da pesquisa, permitindo aprimorar os conteúdos pesquisados. A análise documental proporcionou os dados necessários para a investigação, a partir de documentos tais como normas, regulamentos, diretrizes, manuais e diários, dentre outros disponíveis na Polícia Militar de Santa Catarina. A leitura preliminar desses documentos foi seguida de uma leitura seletiva e, posteriormente, reflexiva, com o objetivo de correlacionar dados e eventos



importantes que possuíam articulação com o objetivo da pesquisa. Foi realizada, também, uma leitura interpretativa, baseada nas abordagens referenciadas na fundamentação teórica.

A pesquisa teórica forneceu a necessária fundamentação, condição básica para a compreensão e interpretação dos fatos e processos em estudo. Ela possibilitou o entendimento e a análise de diversas questões empíricas levantadas no presente trabalho. Efetuou-se a pesquisa teórica nas teorias políticas sobre modelos de Estado (BOBBIO, 1983; SABINE, 1992; STRAUS 1993; ARENDT 1983), sobre os conceitos de segurança pública (LAZZARINI, 1999; CRETILLA, 1988; MEDAUAR, 1995; MOREIRA NETO, 1989), sobre teorias de administração (MORGAN, 1996; PINCHOTT, 1995; SENGE, 2000; GOULD, 1995; RAMOS, 1984), principalmente a referente à burocracia, às organizações em aprendizagem, à teoria de modernização (teoria N e teoria P) e à teoria sobre motivação e liderança (MASLOW, 1954; HERZBERG, 1959; MCGREGOR, 1960; ROGERS, 1983). A abordagem das teorias foi feita dentro de uma perspectiva de complementariedade e teve como foco o destaque da dimensão humana das organizações, face as determinantes de unidimensionalidade impostas pelas organizações caracterizadas como burocráticas.

A pesquisa teórica apoiou, ainda, o desenvolvimento de novas diretrizes, princípios e orientações para o processo de formação, ao oferecer os subsídios necessários para sua formulação. Isso foi possível através da obtenção dos subsídios necessários para a definição das categorias que apoiaram de forma decisiva o desenvolvimento anteriormente referenciado.

A pesquisa de campo permitiu o estudo de uma situação real, em que foi fundamental a manifestação das pessoas envolvidas com o processo de formação.

Por meio da descrição e análise dos dados obtidos na pesquisa de campo foi efetuada a articulação entre os dados obtidos e os referenciais teóricos da pesquisa. Relacionou-se dessa forma, o abstrato e o concreto, o particular e o geral, a teoria e a prática vivenciada pelos oficiais policiais militares.

Segundo Minayo (1992) o produto final obtido por meio da pesquisa de campo efetuada, mesmo que apresente resultados com qualidade comprovada, deve ser sempre entendido como algo provisório e aproximativo. Baseia-se o autor no fato de que, em ciência, as afirmações podem ser superadas por outras afirmações ou conclusões futuras.

A possibilidade de apresentar uma proposição de novas diretrizes, princípios e orientações para os procedimentos de formação dos oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina emerge do confronto das categorias e subcategorias da base histórica-teórica e como resultado da pesquisa de campo.

Entendemos que essas proposições devam ser consideradas levando-se em conta também o impacto dos novos conhecimentos na vida dos integrantes de uma organização e a preocupação com a aplicabilidade prática dos conhecimentos academicamente gerados, principalmente considerados os aspectos mais significativos que envolvem a cultura e práticas operacionais da Polícia Militar de Santa Catarina.

Outro limite que se visualiza é o de que o processo de aprendizagem e de prática do conhecimento obtido é temporal, e que, juntamente com o processo de transformação das organizações, ocorre de forma contínua e renovadora. Dessa forma, é preciso reconhecer a impossibilidade de se dar conta de todo o contexto e as configurações possíveis que podem envolver os dados obtidos na pesquisa de campo.

O nível de análise do presente estudo é o organizacional, já que se tomou como referência à formação predominante na Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, para as funções de Oficial Policial Militar.

A população do estudo compreende o Centro de Ensino da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, localizada em Horianópolis, Capital do Estado, no que se refere aos seus atuais integrantes e aos ex-alunos.

A preocupação com a geração de conhecimento sobre a vida das pessoas no interior das organizações, com a eficácia e efetividade de seu esforço laboral, e com a aplicabilidade dos conhecimentos gerados são os objetivos maiores do presente estudo, esperando-se com isso estar oferecendo uma efetiva contribuição para um melhor equacionamento das atividades de segurança pública em nossa sociedade.

### 2.3 Definição dos Termos

A presente seção apresenta definições para os termos utilizados na delimitação e formulação do problema da pesquisa, nos objetivos gerais e específicos e também para os outros termos utilizados com maior frequência neste documento. A caracterização dos principais termos tem o objetivo de uniformizar a linguagem e facilitar a compreensão da discussão e das idéias apresentadas.

**Administração pública:** Designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público comum, numa coletividade ou numa organização estatal (LEVI, APUD BOBBIO, 1983).

**Estado:** Não há um conceito único ou universal de Estado; pode-se, contudo, indicar alguns dos seus componentes, tais como soberania, cidadania, leis, território e população. Um conceito largamente utilizado define o Estado como a nação politicamente organizada.

**Governo:** Conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política da sociedade, ou, ainda, o complexo dos órgãos que institucionalmente têm o exercício do poder. Governo é o órgão em que se manifesta o poder do Estado em toda a sua plenitude (LEVI, APUD BOBBIO, 1983).

**Segurança pública:** É o conjunto de processos, políticos e jurídicos destinados a garantir a ordem pública, sendo esta objeto daquela (MOREIRA NETO, 1987).

**Estratégia:** É um padrão de decisões e ações (MINTZBERG E MCHUGH, 1985), compreendendo as estratégias realizadas (padrões de decisões e ações observadas no tempo), que tanto podem ter sido deliberadas (pretendidas, intencionais) ou emergentes (padrões realizados na ausência de intenções).

**Motivação:** Deriva originalmente da palavra latina *movere*, que significa *mover*. Essa origem da palavra encerra a noção de dinâmica ou de ação, que é a tônica dessa função particular da vida psíquica. O caráter motivacional do psiquismo humano abrange, portanto, os diferentes aspectos que são inerentes ao processo, por meio do qual o comportamento das pessoas pode ser ativado (BERGAMINI, 1997).

**Liderança:** O termo contém, na verdade, três significados da maior importância: como o atributo de uma posição, como a característica de uma pessoa e como uma categoria de conduta (KATZ E KHAN, 1987).

**Mudança organizacional:** Investigação empírica de diferenças observadas ao longo do tempo, em uma ou mais de suas dimensões: seu conteúdo, processo e contexto (PETTIGREW, 1987).

**Eficiência:** Na administração pública consiste no critério de avaliação das atividades desenvolvidas que associa as quantidades de recursos consumidos com os resultados produzidos.

**Eficácia:** Mensuração do grau em que os objetivos estabelecidos pela administração pública para determinada atividade, são atingidos.

**Efetividade:** Na administração pública, refere-se à mensuração do grau em que as ações empreendidas pelo governo satisfazem às necessidades da sociedade a que ele serve.

**Processo de formação de Oficiais PM:** Destinado a formar pessoal habilitado para o exercício de cargos e funções privativas de Oficial Subalterno e Capitão.

**Perfil:** Conjunto de atributos em nível físico, intelectual, de personalidade, de interesses e de aptidões específicas, exigidos como pré-requisito ao ingresso ao Curso de Formação de Oficiais da PM e aqueles obtidos pelos alunos, pelo conhecimento e habilidades adquiridos durante a realização desse Curso .

**Polícia comunitária ou de proximidade:** A polícia se transforma, de uma força dedicada exclusivamente à manutenção da ordem pública, em uma polícia que se preocupa em priorizar a segurança cotidiana, atuando de forma a antecipar e prevenir problemas. É uma polícia que conhece bem o território em que atua e, melhor ainda, os seus habitantes, que estabelecem um diálogo constante com os cidadãos e os escuta de forma atenta; uma organização policial estruturalmente diferente, com uma filosofia de atuação distinta, e nível de articulação e co-produção local da segurança (polícia urbana). Uma polícia presente, visível, ativa e reconhecida pelos cidadãos a que serve.

**Organizações Sociais:** Associações, instituições ou entidades profissionais, industriais e comerciais, públicas ou privadas, inclusive aquelas constituídas sem fins lucrativos, cujas atividades envolvem atuação e assuntos relacionados com a problemática social de uma determinada comunidade e que podem integrar um sistema de segurança integral.

**Planejamento Urbano:** É um instrumento de organização do espaço urbano - público ou privado - de uma cidade, com base em estudos e projeções de sua infra-estrutura e serviços públicos, bem como do crescimento demográfico e econômico projetado.

## **2.4 Técnica de coleta de dados**

A pesquisa foi desenvolvida junto ao Estado Maior da Polícia Militar de Santa Catarina na coleta de dados e informações sobre as políticas e estratégias de preparação dos oficiais. Junto à Diretoria de Ensino, na coleta e análise de dados e informações sobre os princípios e diretrizes de ensino adotadas pela corporação; junto ao Centro de Ensino da Polícia Militar de Santa Catarina, que é responsável pela operacionalização do curso de formação de oficiais; junto aos alunos e ex-alunos recém egressos do curso de formação e de cursos de aperfeiçoamento e superior da polícia militar. Junto ao Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para obtenção de dados e informações sobre as condições de vida da comunidade, do município de Florianópolis. Foram coletadas ainda informações sobre o tipo de ocorrências atendidas pela Polícia Militar e pela Polícia Civil no município de Florianópolis, no período de 1998 a 2001.

As técnicas de coleta de dados que foram utilizadas são a análise documental, a observação não participante, entrevista não estruturada e a pesquisa-ação.

A análise documental consistiu em uma série de operações em que foram considerados três aspectos: a escolha dos documentos, o acesso a eles e sua análise. Visou, ainda, estudar e analisar um ou vários documentos, para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados. A análise foi feita de acordo com a metodologia adotada para a pesquisa qualitativa.

A análise documental proporcionou dados suficientemente ricos para evitar a perda de tempo com levantamento de campo, a partir da análise dos seguintes documentos: arquivos históricos, registros estatísticos, diários, atas, biografias, jornais e revistas, entre outros disponíveis na Polícia Militar de Santa Catarina. Assim, a análise documental favoreceu tanto o desenvolvimento da pesquisa bibliográfica quanto à de campo.

Para facilitar a identificação das informações de campo, relativas ao assunto que se procurava pesquisar, foram realizadas:

- **leitura preliminar**, como forma de se familiarizar com o assunto abordado;

- **leitura seletiva**, com o objetivo de se identificarem os principais critérios levados em conta pela Polícia Militar, no processo de seleção e de formação de oficiais;

- **leitura reflexiva**, para se entender o assunto. O estudo crítico pode ser resultante do processo de aprendizagem, da percepção dos significados e do processo de assimilação. A percepção dos significados ocorre mediante a verificação das relações internas dos dados referentes ao assunto ou problema.

- **leitura interpretativa** à luz das abordagens teóricas e empíricas discutidas pelos autores pesquisados, em relação aos critérios de seleção e de formação dos Oficiais PM utilizados pela organização em estudo.

O conteúdo de um texto pode ser pertinente e útil, na medida em que contribui para resolver os problemas propostos no presente estudo. Consideraram-se pertinentes e úteis àqueles subsídios que se prestaram para confirmar, retificar ou negar os objetivos deste estudo (AMBONI, 1997).

A observação não participante ou simples foi realizada por ocasião do contato do pesquisador com os profissionais e oficiais que atuavam no centro de ensino da Polícia Militar de Santa Catarina, nos últimos dez anos, quando o pesquisador ministrou aulas para os cursos de formação de oficiais, curso de aperfeiçoamento de oficiais e curso superior de polícia. A observação não participante tornou-se relevante a partir do momento em que serviu de incentivo para verificar a realidade com muito mais cuidado, ou seja, a observar, coletar e comparar se os dados e informações coletados representavam realmente a realidade da organização estudada.

No que concerne às técnicas de coleta de dados, vale ressaltar que, através da técnica da análise documental, foram pesquisadas as fontes e a bibliografia. Fontes são os textos originais ou textos de primeira mão sobre determinado assunto. Bibliografia é o conjunto das produções escritas para esclarecer as fontes, divulgá-las, analisá-las e refutá-las ou estabelecê-las; é toda a literatura originária de determinada fonte ou de determinado assunto (AMBONI, 1997).

O processo de leitura exploratória, seletiva, reflexiva e interpretativa favorece a construção dos argumentos por progressão ou por oposição. Para Ruiz (1979, p.79), esse tipo de trabalho é denominado pesquisa bibliográfica já que, para ele, “qualquer espécie de pesquisa, independente da área, supõe e exige pesquisa bibliográfica prévia, quer com atividade exploratória, ou para estabelecer o *status quaestions* ou ainda para justificar os objetivos e contribuições da própria pesquisa”.

A pesquisa-ação, por envolver pesquisador e pesquisados, favorece a checagem da consistência dos dados e informações coletados por meio das técnicas mencionadas.

Através da realização das entrevistas se buscou obter informações contidas nas falas dos atores sociais, como sujeitos-objeto da pesquisa que vivenciam ou vivenciaram recentemente uma determinada realidade que está sendo objeto de estudo.

A entrevista não estruturada, do tipo focalizada em uma conversação informal, pode ser alimentada por perguntas abertas, proporcionando maior liberdade para o informante. Mesmo sem obedecer a uma estrutura formal, pré-estabelecida, o pesquisador utilizou um roteiro com os principais tópicos relativos ao assunto da pesquisa. Foram entrevistados ex-alunos do curso de formação de oficiais, oficiais lotados no Centro de Ensino da Polícia Militar de Santa Catarina, com atividades diretamente relacionadas ao curso de formação de oficiais; delegados titulares de cinco delegacias de Florianópolis; e oficiais lotados no Estado Maior da Polícia Militar de Santa Catarina, com o objetivo de obtenção de dados e informações relativas ao Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina.

As atividades de registro, análise e apresentação dos dados qualitativos foram efetuadas dentro das orientações oferecidas por Miles e Huberman (1987), no que se refere a procedimentos de coleta, análise e finalização dos trabalhos de pesquisa.

A pesquisa qualitativa, que configura a natureza da presente pesquisa de campo, impõe que a coleta e a análise de dados se constituam em atividades simultâneas. A análise começou com o primeiro documento lido e com a primeira entrevista realizada. Dessa forma, à medida que novas informações e dados foram obtidos, eles puderam ou não, indicar a necessidade de novas entrevistas ou, mesmo, a necessidade de se aprofundarem ou investigarem tópicos que pudessem se mostrar importantes para o esclarecimento da questão que originou a pesquisa. Em face dessa dinâmica, a coleta e a análise dos dados assumiram vital importância na pesquisa qualitativa, na medida em que a interpretação do problema em estudo, por parte dos entrevistados, se constituiu na base de novas descobertas.

Por fim, o objetivo do presente trabalho, o método, os modos de investigação e as técnicas de coleta de dados justificam a importância do tratamento qualitativo, que enseja ao pesquisador a possibilidade de poder rever e/ou voltar a analisar os dados preliminares, mesmo tendo chegado a esboçar a última fase da pesquisa (VAN DEN DAELE, 1969).

De acordo com Trivinos (1987, p. 170), independentemente da técnica de coleta de dados, os resultados, para que tenham valor científico, precisam reunir certas condições.

A coerência, a consistência, a originalidade e a objetivação (não a objetividade), por um lado, constituindo os aspectos do critério interno de verdade, e, por outro, a intersubjetividade, o critério externo devem estar presentes no trabalho do pesquisador que pretende apresentar contribuições científicas às ciências humanas (TRIVINOS, 1987, p. 170).

A interpretação dos critérios utilizados no processo de formação de Oficiais PM, bem como das etapas que são levadas em conta pela organização, ocorreu mediante comparação com os fundamentos teóricos e empíricos discutidos sobre o assunto, permitindo que a coleta, a análise e a interpretação dos dados não ficassem restritas aos aspectos empíricos.

## **2.5 População**

A população do estudo compreende o Centro de Ensino da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, localizada em Florianópolis, Capital do Estado, no que se refere aos seus alunos e ex-alunos. Deve ser destacado que a partir de 1998 não houve ingresso de novos alunos o que levou o pesquisador a considerar como população alvo os ex-alunos egressos nos últimos quatro anos do curso de formação de oficiais.

A pesquisa de dados e informações se realizou no período de 1998 a 2001, com a realização de entrevista junto à cerca de duzentas e cinquenta pessoas entre ex-alunos, oficiais militares e delegados titulares de delegacias da capital. Foi possível entrevistar cerca de oitenta alunos que terminavam o curso de formação, e setenta ex-alunos egressos do curso a partir de 1996.

A decisão de realizar a pesquisa junto aos alunos e ex-alunos se deve ao fato de o pesquisador, como já foi mencionado anteriormente, ter atuado por mais de dez anos como professor do Centro de Ensino da Polícia Militar de Santa Catarina, em cursos frequentados por oficiais de várias Corporações do país. Em especial o contacto com oficiais que ocuparam postos de comando daquele Centro de Ensino, notadamente nos Cursos de Formação, de Aperfeiçoamento e Superior da Polícia Militar de Santa Catarina, propiciou-nos a oportunidade do relato de situações vivenciadas e das dificuldades para superação de diversos problemas operacionais da Corporação. Os debates e as análises de problemas, em sala de aula, nos fizeram mais próximos dos temas sobre segurança pública e nos induziram ao aprofundamento dos estudos sobre o processo de formação dos oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina.



## 2.6 Delimitação da tese

Independentemente da natureza do estudo, seja ele quantitativo ou qualitativo, do referencial teórico escolhido e dos procedimentos metodológicos utilizados, esta tese apresenta limitações, que devem ser esclarecidas para o leitor como forma de favorecer discussões sobre o que foi estudado, e que são as seguintes:

I) Quanto à delimitação do problema e à generalização dos resultados, o presente estudo procurou identificar:

- as políticas e diretrizes utilizadas no processo de formação dos Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina que determinam suas práticas no campo da segurança pública.
- se o processo de formação do Oficial PM utilizado pela Polícia Militar do Estado de Santa Catarina contribuiu para a melhoria das ações de segurança pública de uma determinada comunidade.
- quais as novas diretrizes, princípios e orientações que devem ser implementados no processo de formação dos Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina, para atender às necessidades de uma determinada comunidade, seja no presente, seja em uma visão prospectiva.

Dessa forma, os resultados não permitem similaridades com processos de formação de Oficiais PM existentes em outros Centros de Ensino da Polícia Militar, a não ser na da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, e a sua forma de atuação é analisada, exclusivamente, nessa determinada comunidade.

II) instrumentos de coleta e ao tratamento dos dados

A perspectiva deste estudo é diacrônica e *cross sectional*; contudo, algumas informações não consideradas neste trabalho podem limitar a compreensão dos motivos que levaram à escolha das diretrizes, princípios e orientações adotados pela organização, no processo de formação dos oficiais policiais militares.

Os dados obtidos por meio de documentos podem contemplar o formalismo, ou seja, a discrepância entre o que está escrito, e o que realmente é praticado pela organização.

A realização de entrevistas não estruturadas visaram obter diretamente dos atores sociais envolvidos, a visão particular que possuem do problema pesquisado, procurando-se refletir, dessa forma, as várias situações concretas vivenciadas durante e após a formação recebida.

Como métodos para a coleta dos dados na presente pesquisa, foram combinados os procedimentos propostos pela *Direct Research*, concebidos por Mintzberg (1978 e 1979) e Mintzberg e McHugh (1985), pela *Grounded Theory*, originalmente propostos por Glaser e Strauss (1967) e que, mais recentemente, foram também trabalhados por Strauss e Corbin (1990), entre outros.

A pesquisa foi realizada em contato direto com o campo, no Centro de Ensino da Polícia Militar de Santa Catarina, sendo a teoria que dela resulta construída sobre os alicerces dos dados coletados sistematicamente, tendo como material principal os dados levantados por meio da análise documental e das entrevistas realizadas.

A análise *diacrônica* e *cross sectional* utilizada permitiu o estudo de um determinado período de tempo e seguiu seguintes etapas:

a) Coleta de dados básicos, para se conhecer estrutura, decisões, modelos e sistemas utilizados pela Polícia Militar de Santa Catarina, que permitiram o reconhecimento das ações na área de ensino e respectivos conteúdos. As fontes de dados incluem programas de cursos, conteúdos das matérias, relatórios, deliberações, documentos internos, trabalho de alunos, artigos e, de forma suplementar, entrevistas. No que se refere à comunidade, foram coletados dados acerca do nível de ocorrências de delitos atendidos tanto pela Polícia Civil quanto pela Polícia Militar no período de 1998 a 2001, bem como a visão da comunidade da Grande Florianópolis sobre a atuação das da Polícia Civil e da Polícia Militar no que se relaciona com a segurança pública, obtida através de pesquisa realizada pelas duas entidades.

b) Inferências sobre as linhas didático-pedagógicas utilizadas, buscando-se conhecer, analisar e inferir sobre padrões e consistência ao longo do período estudado, isto é, sobre as diretrizes e políticas utilizadas, bem como quanto à identificação das atuais e futuras ações no campo da formação dos oficiais para a Polícia Militar de Santa Catarina.

c) Análise intensiva do período estudado (1998-2001), buscando investigar os dados levantados. Entrevistas foram realizadas com as pessoas-chave e os relatórios referentes ao período foram estudados, visando identificar as principais mudanças observadas, e a possibilidade de auxiliarem na elaboração de propostas quanto a diretrizes, princípios e orientações sobre o processo de formação dos Oficiais da PMSC.

d) Análise teórica envolvendo os modelos organizacionais, estratégia organizacional, os modelos de homem, a teoria da liderança, a teoria da motivação, os conceitos de Estado e de Segurança Pública, o processo ensino-aprendizagem e os modelos contemporâneos de polícia. Esta análise permitiu ao pesquisador interpretar o período estudado em termos conceituais, com maior destaque para as variáveis utilizadas.

e) Construção de proposições quanto as diretrizes, princípios e orientações sobre o processo de formação dos Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina.

Na sequência busca-se apresentar os fundamentos teóricos utilizados para o entendimento da organização, dos conceitos de Estado e de Segurança Pública, bem como do processo de ensino aprendizagem, como elementos de sustentação para a reflexão entre os aspectos teóricos e os fatos apurados na pesquisa de campo.

Trivinos (1987), ao abordar a fase de fundamentação teórica necessária ao desenvolvimento a um trabalho de investigação científica, dentro de um enfoque de pesquisa qualitativa, destaca que o pesquisador, mesmo apoiado em uma fundamentação teórica geral sobre o tema em pesquisa, irá percebendo, gradativamente, a necessidade da teoria e a sua amplitude, na medida em que as indagações sobre os problemas pesquisados forem surgindo.

Assim, será focalizado o cenário das organizações segundo a concepção de um sistema fechado e um sistema aberto, de maneira a melhor apresentar as características específicas das organizações que atuam na área da segurança pública, destacando suas principais dimensões. Pesquisam-se também teorias não usuais na administração, tais como, a Teoria N e a teoria P, teoria de *autopoiesis*, na tentativa de se obterem abordagens mais sólidas para a análise do processo de formação profissional utilizado nas organizações. Entre as teorias, serão discutidas a delimitação de sistemas sociais e a organização em aprendizagem. O debate sobre o desempenho de papéis organizacionais e do gerenciamento do trabalho é discutido por meio da teoria da delimitação dos sistemas sociais, teoria da motivação e da teoria da liderança. É feito, também, um resgate histórico dos eventos e estruturas mais importantes que contribuíram para a formação do pensamento político ocidental. É apresentado o entendimento sobre o conceito de Segurança Pública e, no final do capítulo é debatido o conceito de ensino-aprendizagem.

### 3 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA TESE

#### 3.1 O cenário das organizações

Neste capítulo discorresse sobre as debatidos os resultados da pesquisa bibliográfica desenvolvida no sentido de confrontar diferentes teorias que forneçam referenciais de suporte para análise das condições organizacionais em que se praticam as diretrizes, princípios e orientações do processo de formação dos Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina.

##### *3.1.1 As organizações como um sistema fechado*

As principais atividades desenvolvidas em nossa sociedade são planejadas e controladas por organizações. Apesar de sua diversificação, de características diferentes e independentemente da complexidade de suas operações, todas elas demandam a atuação de pessoas que por meio, da administração, conduzem sua operação.

O significado e o conteúdo do pensamento administrativo sofreram, ao longo do tempo, uma formidável transformação, por meio de diferentes abordagens.

No século XVIII ganharam força as idéias de Descartes, que negava todo o conhecimento recebido e privilegiava o poder da razão para resolução de problemas; era a substituição do tradicional pelo racional. Por meio da difusão e aceitação de seus princípios - que orientavam no sentido da divisão, da decomposição, do ordenamento de pensamentos, do raciocínio, da enumeração e da verificação constantes - verificava-se, no século seguinte, sua aplicação mais intensiva em relação às ciências naturais e, posteriormente, às ciências sociais. Conforme poderá ser verificado mais tarde, os princípios cartesianos iriam ressurgir em vários aspectos da Administração, como na divisão do trabalho, nos instrumentos e na ação de controle, no estabelecimento de uma ordem ou hierarquia, etc.

Paralelamente às concepções filosóficas, surgiam na mesma época idéias e concepções dos economistas clássicos liberais, que passavam a ter larga aceitação. Era a chamada corrente do *liberalismo*, para a qual a ordem natural é a ordem mais perfeita. Para o *liberalismo*, o trabalho segue os princípios econômicos da livre concorrência, ou seja, a mão-de-obra está sujeita às mesmas leis da economia que regem o mercado de matérias primas e o comércio. Na base dessas idéias encontrava-se o pensamento do criador da Escola Clássica da Economia, Adam Smith, que, segundo Wren (1979), já enfatizava o princípio de

especialização dos operários e a necessidade de se racionalizar a produção. Em seu livro “Da Riqueza das Nações”, Adam Smith (1776) afirmava que a origem da riqueza das nações residia na divisão do trabalho, na especialização, sendo igualmente importantes o planejamento e a organização das funções administrativas, no sentido de se preservar a ordem, a economia e o controle do ambiente. Suas idéias refletiam o ambiente da época, em que o Estado exercitava seu papel de responsável pelo bem-estar social, e em que prevalecia a razão do cálculo e o interesse próprio. O ser humano era entendido como interesseiro e avarento, devendo ser controlado e possuir relativa liberdade. A organização de bens e serviços baseava-se na certeza e na estabilidade do ambiente vivenciado na época.

Além das correntes filosóficas e da teoria econômica liberal, as idéias que influenciaram profundamente o pensamento administrativo foram buscadas também em instituições que de há muito já as utilizavam: os exércitos.

Segundo Morgan (1995), a reformulação empreendida por Frederico, O Grande, em seu exército (século XVIII), propiciou a incorporação de numerosas invenções mecânicas e a introdução da padronização de regulamentos e equipamentos, o treinamento sistemático por meio de exercícios, o controle rígido da disciplina, por meio de normas e a distinção entre comando e orientação (*staff* e planejamento), propiciando o funcionamento mais eficiente do exército como um mecanismo de peças padronizadas.

Embora a introdução e o uso das máquinas, no início do século XX, tenha transformado radicalmente a natureza das organizações, tornando-as mais eficientes, não repercutiu de imediato na racionalização das organizações e de seus procedimentos.

À medida que o número de máquinas e o próprio processo de industrialização avançava, entretanto, tornava-se cada vez mais necessário que as organizações se adaptassem a essas novas exigências. Era apenas questão de tempo a incorporação de idéias que favorecessem e convalidassem tais procedimentos. Vivia-se em um tempo de ambiente estável, em que o maior impacto tinha sido a própria introdução da máquina, alterando substancialmente o processo produtivo e causando enormes reflexos no sistema econômico da época. Os conceitos que passariam a ser utilizados iriam fatalmente conduzir as organizações a um planejamento e operação, como se fossem as próprias máquinas, ou seja, de forma rotinizada, buscando eficiência de forma confiável e previsível.

### 3.1.2 A Escola Clássica

As idéias da organização como um sistema fechado e mecanicista tiveram sua sistematização no início do século XX como uma teoria mais abrangente, a que se convencionou chamar de Escola Clássica. Ela concebe a organização como sendo formal; as relações entre a administração e os empregados ocorrem por meio da identidade de interesses, e a natureza humana é entendida como sendo a do *homo economicus*, ou seja, um ser racional, voltado à maximização econômica dos resultados que pode obter. A organização é vista, não como um sistema social, mas como uma estrutura ideal em que o trabalho racionalmente concebido pode atingir bons resultados. Dessa forma, é necessário dividir o trabalho, agrupar tarefas e definir número de subordinados, a fim de permitir seu controle, levando sempre em conta que o objetivo principal dessas ações são as tarefas e não quem as executa.

A abordagem clássica da administração baseia-se principalmente na crença de que as organizações podem ou devem ser sistemas racionais, para que possam operar de forma mais eficiente. Integrada por pessoas que agiam racionalmente na tomada de decisões - pois conheciam todos os cursos de ações disponíveis, bem como o resultado de suas opções -, a abordagem concluía que tais pessoas poderiam sempre escolher a melhor alternativa, dentre várias oferecidas, maximizando, portanto, a eficiência da organização.

Uma das orientações adotadas pela abordagem clássica da administração analisa a organização em seu contexto geral, especialmente segundo a natureza de sua estrutura e do inter-relacionamento desta, na busca da prescrição de uma melhor maneira de arranjar as unidades organizacionais sob um único comando. A administração é vista como a prática de um conjunto de princípios voltados ao planejamento, à organização, à direção, à coordenação e ao controle das atividades organizacionais.

Segundo Morgan (1996), esses princípios poderiam ser resumidos em unidade de comando hierarquia, amplitude de controle, assessoria e linha, iniciativa, divisão do trabalho, autoridade e responsabilidade, centralização da autoridade, disciplina, subordinação dos interesses individuais aos interesses gerais, equidade, estabilidade e manutenção do pessoal e espírito de união.

A outra orientação adotada pela abordagem clássica da administração analisa a organização em nível da divisão do trabalho e das tarefas cometidas aos empregados, os quais são considerados como sendo a unidade fundamental da organização. A ênfase no aumento da produtividade se concentrava no aumento da eficiência em nível operacional. A administração era vista como a prática de um conjunto de princípios relativos há tempos e movimentos

padronizados e na aplicação rigorosa de métodos de trabalho. A análise e a padronização das atividades, por meio da organização racional do trabalho, buscava, assim, encontrar procedimentos mais eficientes e, sob a forma de tarefas especializadas, atribuí-las a pessoas especialmente treinadas para desempenhá-las nas formas prescritas. A padronização proposta induzia a uma separação clara das responsabilidades, ficando as chefias com as do planejamento, da organização e a da supervisão do trabalho, restando aos trabalhadores pura e simplesmente sua execução.

Segundo Taylor (1970), os principais elementos constitutivos dessa orientação são:

- análise do trabalho e estudo de tempos e movimentos que elevem a eficiência do trabalhador, por meio da indicação da melhor maneira de se executar uma tarefa;
- supervisão funcional, por meio da especialização do supervisor e de uma autoridade relativa e parcialmente dividida;
- padronização das máquinas, equipamentos, ferramentas, componentes, instrumentos de trabalho e de sistemas de classificação de matérias primas e produtos;
- planejamento dos cargos e das tarefas, dividindo-os, limitando-os e especializando-os no sentido do estabelecimento de habilidades-padrões para os ocupantes dos cargos, com o objetivo de facilitar seu controle e o alcance dos índices de produtividade estabelecidos;
- utilização de fichas que orientem a realização de tarefas e de rotinas de trabalho (instruções);
- planos de incentivos salariais e de prêmios de produção pela execução eficiente da tarefa, baseados nos conceitos de que as pessoas são profundamente influenciadas pelas recompensas salariais, econômicas e materiais. Sendo as pessoas selecionadas, treinadas e controladas de forma científica, às recompensas salariais caberia condicioná-las a buscar a produtividade máxima que fisicamente seria passível de alcançarem e induzir nelas a idéia de existência de uma identidade de interesses entre patrões e empregados, quanto à participação nos ganhos obtidos.

Essa maneira de analisar a gestão das organizações, segundo apenas algumas variáveis intervenientes em seu contexto interno (organização formal), caracteriza a abordagem clássica (prescritiva e normativa) como sendo a de um sistema fechado, mecânico, previsível e determinístico, cujas partes funcionam segundo uma lógica perfeita do “como fazer”.

Ao encorajar a visão das organizações, segundo a percepção unilateral de um processo racional e técnico, essa abordagem subvalorizou os aspectos humanos e a complexidade das atividades nela desenvolvidas. A apresentação de dimensões únicas não se limitou apenas às tarefas (“única maneira certa de realizar as tarefas”), mas, o que é mais importante, atingiu também as pessoas, ao prescrever os fatores determinantes de seu comportamento (econômico) e da forma de obter sua motivação (incentivos e prêmios de produção).

Segundo Morgan (1996), os enfoques mecanicistas ocasionam severas limitações às organizações e podem ser traduzidas em:

- desenvolvimento de arquiteturas organizacionais que apresentam grandes dificuldades em se adaptar a ambientes de constantes mudanças;
- oportunidade e precedência ao interesse de pessoas que trabalham na organização, em detrimento da obtenção dos objetivos que foram planejados para serem alcançados pela organização;
- possibilidade de desenvolvimento de uma organização burocrática, sem significado e indesejável;
- passividade institucionalizada, imobilismo, falta de cooperação e ambiente de práticas desumanas;
- responsabilidade, tomada de decisão e resolução de problemas de forma fragmentada, em decorrência do processo de especialização;
- prevalência da utilização da racionalidade funcional ou instrumental, em detrimento da racionalidade substantiva;
- análise e especificação dos cargos e tarefas, estabelecendo uma estrutura hierárquica para que seus membros contribuam harmonicamente para o alcance de metas e objetivos; com isso a organização determina, também, um sistema de carreira que induzirá à competição interpessoal, pela ocupação de limitadas vagas.

Segundo Simon (1971), apesar das disfunções apontadas e das críticas que se fazem ao não confronto da teoria ou princípios da administração clássica com elementos de prova, idéias e o entendimento do modo mecânico de ser das organizações, vários princípios da abordagem clássica encontram, ainda hoje, abrigo em muitas das chamadas “técnicas modernas de gestão”, tais como Administração por Objetivos (APO) e Sistema de Informações Gerências (SIG), entre outras.



Essa visão das organizações, segundo a percepção unilateral de um processo racional e técnico, com todas as suas características e limitações pode ser encontrada nos organizações responsáveis pela segurança pública em nosso país, influenciando decisivamente os processos e as técnicas utilizadas.

A aplicação com sucesso, pelas organizações, de modelos mecanicistas, no entender de Morgan (1995), apenas teria sucesso naquelas que apresentassem condições idênticas às aquelas em que as máquinas operam com resultados positivos, ou seja, quando existe uma tarefa contínua a ser desempenhada; quando o ambiente é suficientemente estável para assegurar que os produtos oferecidos sejam apropriados; quando se quer produzir sempre e exatamente o mesmo produto; quando a precisão é a principal meta; e quando as partes humanas da organização comportam-se como foi planejado que o façam, ou seja, de maneira submissa.

### ***3.1.3 A Escola de Relações Humanas***

Na tentativa de solucionar os problemas advindos da utilização das idéias e conceitos da abordagem clássica da administração, a chamada teoria das relações humanas substituiu a ênfase nas tarefas e estruturas, pela ênfase nas pessoas e pela prática de conceitos como motivação, liderança, comunicação, organização informal, dinâmica de grupo, etc.

A teoria das relações humanas concebe a organização informal como parte integrante da organização, em que as relações entre a administração e os empregados ocorrem por meio da identidade de interesses. A natureza e o comportamento humano não podem ser reduzidos a esquemas mecanicistas, já que as pessoas possuem diferentes necessidades, que devem ser atendidas pela organização e estão condicionadas pelo sistema social e por demandas de ordem biológica.

Reproduzindo, também, a maneira de entender as organizações segundo uma percepção unilateral de um processo racional-emocional, essa abordagem supervalorizou os aspectos humanos e informais da organização (organização informal), dando pouca ou nenhuma importância a seus aspectos formais.

No entender de Tragtemberg (1980), Etzioni (1978), e Brown (1973), a teoria de relações humanas, ao abordar a influência da motivação no comportamento das pessoas, por meio do conhecimento das necessidades humanas, da ação das lideranças, do processo de comunicação, do reconhecimento da existência de padrões informais de relacionamento

(organizações informais) e da dinâmica de comportamento grupal procura evitar e mesmo negar a existência de interesses conflitantes de empregados e organização, instrumentalizando formas que conduzam ao bem-estar e à felicidade de seus integrantes que, no final, se configuram como estratégias manipulativas visando a modificar o comportamento dos empregados unicamente em favor dos objetivos da organização.

A percepção correta da organização como um sistema social foi, entretanto, levada a extremos quando essa forma de abordagem enfatizou destacadamente as pessoas em detrimento das técnicas administrativas, apresentando, como consequência, a idéia equivocada de que os conflitos e problemas organizacionais têm como causa prioritária os desajustes dos indivíduos, e toda ação deveria estar concentrada sobre a necessidade de sua mudança, e não da própria forma de administrar utilizada pela organização.

A teoria das relações humanas deixou, entretanto, proposições que ainda hoje são válidas no contexto das organizações e que foram incorporadas às abordagens mais modernas, em que são enfatizadas a importância da participação do empregado, o trabalho de equipe, a importância do processo de comunicação, o reconhecimento dos vários papéis que o empregado desempenha em sua própria vida, a diversidade de motivação nos indivíduos e, talvez a mais importante e definitiva, o reconhecimento de que as organizações detêm características que a tornam um sistema social por excelência.

Perrow (1972) destaca que, da mesma forma que os modelos mecanicistas, o modelo de relações humanas apresenta idéias interessantes, mas que apenas teriam sucesso em organizações que apresentassem condições de uma efetiva aplicação; caso contrário, transformar-se-iam apenas em matéria prima para discursos, dificultando o consenso de valores entre a organização e seus membros.

Na verdade, a grande contribuição do modelo de relações humanas foi retirar o foco anteriormente dirigido somente para tarefas e técnicas administrativas e reintroduzir o elemento humano como fator-chave do sistema organizacional. Oportunizou também a discussão do emprego da Administração como ciência social aplicada, ao focalizar e analisar as relações interpessoais, os conflitos de valores, o clima organizacional, os estilos de liderança e a própria realização das tarefas e participação criativa de seus membros.

Estava preparado o campo para que, fugindo de visões unilaterais, técnicas ou humanas, fosse possível passar-se, então, a ter uma visão das organizações como sistemas “sociotécnicos”, como as denominaram os membros do Instituto Tavistock, na década de 50. Quando se reportavam às qualidades interdependentes dos aspectos técnicos e sociais do trabalho nas organizações, eles reconheciam sua mútua influência.

À relação inicialmente estabelecida entre esses dois aspectos do trabalho (sócio/técnicos) seriam mais tarde agregados outros fatores. O que passava a orientar os estudos organizacionais e a própria administração era a necessidade de utilização de um método analítico e comparativo que estudasse os elementos constitutivos de uma realidade, ou mesmo seus fenômenos, destacando o valor de cada um, frente a uma realidade vista de maneira global.

### **3.1.4 A Escola Burocrática**

Segundo Wren (1979), tanto na abordagem da teoria clássica, quanto na teoria de relações humanas, predominam os aspectos prescritivos e normativos da melhor forma de como lidar com as organizações. Era necessário, entretanto, substituir essa abordagem, que parecia impor princípios e modelos prescritivos e aplicáveis a todas as situações, por outra que pudesse conduzir ao reconhecimento, à descrição e à compreensão dos fatos organizacionais.

Essa abordagem global e integrada, envolvendo diversos problemas organizacionais - sejam eles de natureza estrutural ou de seus participantes - e aplicável a diversas formas, tamanhos e complexidades de organizações, passaria a ser obtida, no entendimento de Wren (1979), pela aplicação de uma forma de organização humana chamada *burocracia*, que, baseada na racionalidade, procura adequar de forma eficiente os meios utilizados aos objetivos pretendidos.

A partir dos estudos de Max Weber sobre os tipos de sociedade e os tipos de poder, e sua proposta de um modelo ideal de organização, inicia-se uma sistematização de idéias, fundamental para o reconhecimento da existência nas organizações de um aparato administrativo que corresponde à dominação legal, ao qual se convencionou chamar *burocracia*.

Na visão de Motta (1994), Max Weber, o sociólogo alemão que conceitualizou a idéia de burocracia na virada do século, desenvolveu seu chamado “modelo máquina” como uma reação contra o nepotismo, a crueldade, as vicissitudes emocionais e os julgamentos subjetivos e personalísticos que marcaram as práticas de administração nos primeiros dias da Revolução Industrial. Sua principal idéia era a de que o homem possuía habilidade para racionalizar e calcular e que, para isso, deveria usar tanto seu cérebro quando suas mãos e seu próprio coração. Nesse sistema, as regras são institucionalizadas e reforçadas, tanto por

tradição legal quanto pelo “culto da personalidade”. A racionalidade e a previsibilidade são buscadas no sentido de se eliminar o caos e as conseqüências não previstas. A competência técnica, mais do que apenas um capricho, é destacadamente enfatizada.

Merton (1963) salienta que Weber vê a burocracia como instrumento adaptativo destinado à utilização de habilitações especializadas, não se ligando muito à natureza do organismo humano, e possuindo as seguintes características: continuidade; delimitação de poderes, por meio de regras impessoais; existência de hierarquia e de controles; separação entre a vida privada e funcional; supressão da hereditariedade das funções; existência de procedimentos escritos.

Crozier (1994) destaca a existência de três elementos que parecem essenciais ao “tipo ideal” proposto por Weber: a impessoalidade (das regras, dos procedimentos, e das nomeações), o caráter de perito e especialista do empregado e a existência de um sistema hierárquico escrito, que determine o grau de subordinação e de controle.

Mesmo sendo considerados como uma grande simplificação, essas características conduzem ao que se convencionou chamar de dimensões burocráticas e apresentam, segundo Hall (1994), as seguintes tendências:

- ?? uma divisão do trabalho, baseada na especialização funcional;
- ?? uma bem definida hierarquia de autoridade;
- ?? um sistema de regras, envolvendo os direitos e os deveres dos empregados;
- ?? um sistema de procedimentos de acordo com as situações de trabalho;
- ?? impessoalidade nas relações interpessoais;
- ?? seleção e promoção baseadas na competência técnica;

Para Hall (1994), essas dimensões descrevem basicamente as características da organização piramidal que domina nosso pensamento e as ações de planejamento relacionadas ao comportamento organizacional.

Por outro lado, o reconhecimento das características dos elementos que integram o processo organizacional nos permite identificar melhor o que se convencionou chamar de organizações predominantemente burocráticas.

O estabelecimento de uma estrutura hierárquica - com atribuição de responsabilidade claramente definida e de uma autoridade diretamente ligada a cada tipo de decisão, com poder absoluto sobre pessoas, tarefas, ou função, e conseqüente prestação de conta - assegura, por meio de uma cadeia de comando, a execução e controle das atividades, ou seja, os indivíduos

não são livres para perseguir seus próprios meios. O papel da chefia é assegurar que as ações estejam em harmonia com as estruturas de regras existentes, as quais guiam e controlam o comportamento dos indivíduos.

Tradicionalmente associa-se estrutura organizacional a questões de especialização, divisão de responsabilidades, coordenação e burocratização. As raízes do pensamento moderno sobre tais questões, entretanto, residem no trabalho do sociólogo Max Weber, que analisou a história como um processo de aumento da racionalização. A modernidade é caracterizada pela racionalidade formal, pela configuração de organizações, instituições e sociedade geral, mediante regras e estruturas.

Em uma organização burocrática, algumas de suas características podem ser destacadas:

- o processo decisório e o poder são praticados pela autoridade emanada dos papéis que as pessoas representam, e que é formalmente estabelecida pela estrutura hierárquica adotada pela organização, revelando o nível de delegação de poder para tomar decisões, estabelecendo procedimentos e ditando ordens relativas às atividades da área sob sua responsabilidade.

- a organização e a utilização do conhecimento ocorre sob a forma da estrutura organizacional de uma burocracia, por meio da qual é fixada, para cada função, a responsabilidade pela execução de um conjunto de atribuições, buscando alcançar sua eficiência pela especialização e divisão do trabalho executado. Existe uma clara dicotomia entre trabalho intelectual e manual, e entre tarefas administrativas e tarefas operacionais. A inteligência organizacional é levada a se concentrar em cada etapa da atividade organizacional, determinando a prevalência do conhecimento especializado por função e induzindo a que esse conhecimento se integre cada vez mais às regras e procedimentos preestabelecidos pela organização.

- o uso de diretrizes e normas para obtenção da uniformidade de procedimentos, e o próprio limite para ações de seus integrantes, são formalmente estabelecidos com o objetivo de se obter um comportamento previsível, limitado e controlado de seus integrantes, de forma a proporcionar eficiência e conformidade com o que previamente foi estabelecido. A formalização atua, também, no sentido de institucionalizar a propriedade do conhecimento, disseminando-o de forma ampla e padronizada e influenciando profundamente o comportamento e as relações interpessoais e intergrupais.

- o relacionamento interpessoal e intergrupal deve ser precisamente prescrito, para que se possa saber o que se espera das pessoas no exercício de cada papel e para que se

possa padronizar suas ações. É determinado, ainda, que o comportamento dos integrantes se estabeleça em bases racionais e que seja efetuado segundo níveis e papéis desempenhados. O relacionamento validado é o que se pode considerar como impessoal, ou seja, de papel para papel, e não de pessoa para pessoa.

Para Pinchott (1995), em uma burocracia o padrão dos relacionamentos entre as pessoas é definido em termos de quem prevalece sobre quem. A qualidade dos relacionamentos em uma hierarquia formal é limitada pelo medo, adulação e pela política do poder.

A principal tarefa das chefias, nas organizações burocráticas, é controlar seus subordinados e coordenar as relações interfuncionais, para que cada um execute corretamente o serviço que lhe foi determinado, segundo procedimentos padronizados. As chefias são ocupadas, com frequência, por profissionais dotados de conhecimento especializado, que exercem sua liderança pelo poder do cargo que ocupam e pela competência em obter resultados pelo cumprimento exato das ordens expedidas, pois a responsabilidade sobre as ações dos subordinados repousa unicamente sobre a chefia.

A seleção e a socialização de integrantes de organizações burocráticas devem ser impessoais e processadas pela aplicação de testes, análise de títulos de graduação e verificação de conhecimentos que os habilitem a atuar num sistema pródigo em normas, diretrizes e rotinas. As organizações burocráticas necessitam, assim, de pessoas habilitadas, que possam ser submetidas aos processos de treinamento especializado e à socialização que lhes permitam exercer funções criadas pelo processo de divisão do trabalho e de especialização das tarefas.

Segundo Motta (1991), o administrador burocrático deve ser imparcial e objetivo, com a missão de cumprir as obrigações de seu cargo e de contribuir para a consecução dos objetivos da organização.

A hierarquia nas organizações burocráticas é utilizada para dividir o trabalho, definir os níveis de autoridade e procurar resolver os conflitos, atribuindo responsabilidade, autoridade e a obrigação de prestação de contas clara de cada tomada de decisão.

Segundo Pinchott (1995), as estruturas hierárquicas burocráticas filtram o que chega aos dirigentes, porque a quantidade do que é enviado à chefia supera a capacidade dela em recebê-lo. O problema é que as informações recebidas são filtradas não apenas em função de sua relevância, como também para proteger todas as pessoas que editam e repassam mensagens. O resultado disso, segundo o autor, é um retrato distorcido da realidade e, com frequência, incompleto.

Essas mesmas estruturas hierárquicas proporcionam as condições para que surjam espontânea e naturalmente, entre as pessoas que ocupam posições definidas por essa estrutura, interações e relacionamentos sociais, constituindo-se o que se convencionou chamar de grupos informais ou organizações informais.

Ainda para Pinchott (1995), as organizações burocráticas conseguiram atingir o nível de inteligência interna atual porque grande parte delas é gerada na organização informal, em que os relacionamentos são mais espontâneos e, por isso mesmo, qualitativamente melhores.

Para Motta (1991), não existe uma organização informal para ser confrontada com a organização formal, mas o autor reconhece que, para a organização formal ser melhor compreendida, é necessário reconhecer-se a ação dos fatores humanos em seu interior, transformando a abstração de métodos e regras em realidade prática. A organização informal poderia ser traduzida como mecanismos oficiosos existentes no interior das organizações e que definem a forma com o que as coisas são feitas. Ela abrangeria todas as relações, normas, valores e crenças não estabelecidas pela organização formal e todo o comportamento que não foi previsto pela organização formal.

Até o presente, a utilização de modelos burocráticos, pelas organizações, continua resultando em incertezas, pelas próprias contradições geradas em seu interior, principalmente quando se afirma a superioridade das organizações racionais modernas baseadas num tipo ideal. O “sucesso” de tais organizações parece estar ligado, paradoxalmente, à existência dos chamados aspectos negativos, identificados, em muitas de suas dimensões, à redução de seus integrantes a “homens organizacionais”.

Essa ambigüidade marcou profundamente toda a literatura pós-weberiana, em que se destacava a afirmação de que o desenvolvimento das organizações burocráticas correspondia ao advento de um mundo moderno da racionalização e que, por esse motivo é intrinsecamente superior a todas as demais formas de organização.

Morgan (1996) reforça esse dilema, ao afirmar que qualquer ação social somente pode ser exercida por meio de organizações e, portanto, de burocracias, mas que a existência de burocracias é incompatível com os valores democráticos que, sem dúvida nenhuma, são os únicos que legitimam a ação social.

Somente com os estudos de Merton (1940), Selznik (1949) e Gouldner (1954) esses dilemas e contradições começaram a receber respostas mais adequadas e se verificaram avanços significativos para que se conseguisse escapar das contradições. Começou-se a pôr em questão a perfeição do “tipo ideal” proposto e se questionou a relação de causa e efeito entre a “maquinização do homem” e a “eficiência organizacional”. Esses estudos vieram

comprovar que as características rotineiras e opressivas da burocracia eram devidas à resistência do ser humano ao modelo mecanicista que lhe era imposto, e que se transformavam no elemento indutor da resistência que acabou, finalmente, por reforçar a atuação do esquema que as provocou.

Sem negar a proposição inicial de Weber, de que as burocracias são mais eficientes do que as formas de organização alternativas (no que se refere às formas de organização hierárquica formal), Merton (1940), Selznik (1949) e Gouldner (1954) apresentaram importantes consequências disfuncionais da organização burocrática. Admitiram, também, que as consequências não intencionais de tratar os indivíduos como máquinas têm, na realidade, o efeito de estimular mais o uso do modelo máquina, recrudescendo a tendência para aplicação de mais mecanismos de controle.

Vale a pena aqui ressaltar que, segundo Crozier (1994), na verdade o problema central que sempre preocupou Weber foi efetivamente o do controle social e não apenas a racionalidade. Assim, dentro desse contexto, melhor se explicaria seu interesse pela legitimidade do poder, do que inicialmente limitar sua análise ao problema da eficácia.

Mitroff (1993) também analisa as fraquezas do modelo burocrático, indicando que seu desaparecimento é causado pela resposta de maneira não adequada às necessidades geradas pelo ambiente, principalmente nos aspectos instrumentais. O rompimento do antigo quadro de referências é iniciado por uma reconceituação, propiciando as condições para que ocorra uma alteração das dimensões burocráticas, às quais são incorporadas também outras dimensões como a globalização, a qualidade, a flexibilidade, o ambientalismo e o valor da informação/comunicação, o que conduz à organização a aquisição de melhores condições de competição.

O que se verifica, nas organizações públicas que atuam na área da segurança, pelas observações desses autores, é que as regras impessoais que eliminam arbitrariamente as dificuldades, bem como a centralização, que impossibilita o conhecimento suficiente dos fatos, constituem, na prática, outros tantos meios “burocráticos” de se evitar que as adaptações e as mudanças necessárias demandadas pela sociedade se concretizem.

Apesar das dificuldades de adaptação às mudanças ambientais, muitas organizações continuam vinculadas a esse modelo mecanicista, cujo aparato burocrático, com suas conseqüentes disfunções, é intrínseco a um Estado do bem estar-social em que os valores se sedimentam sobre o interesse próprio.



As organizações burocráticas, baseadas em valores que privilegiam e controlam o interesse próprio, buscam em seu crescimento ou maximização, sua perenização, aproximando-se da própria imortalidade.

Destaque especial deve ser dado, quanto a esse aspecto, para as organizações que atuam no segmento do serviço público; apesar de se mostrarem bastante ineficazes, o aparato burocrático em que se apóia seu funcionamento as mantém ativas e, às vezes, até em lento, mas progressivo crescimento. No serviço público, em especial na área da segurança pública, e sob o abrigo de sociedades democráticas baseadas em valores predominantemente de interesse próprio, o que se viu emergir foi a ação de grupos de pressão que lutam para a preservação da burocracia pública. Tome-se como exemplo a resistência corporativa quanto a integração operacional da Polícia Civil e Polícia Militar em diversas unidades da Federação.

Toffler (1972), entretanto, argumenta que houve um rompimento das idéias que conduziam ao entendimento de um estado estável ligado a crenças e valores. A prevalência, hoje, é a de uma condição humana que destaca a autodeterminação das pessoas e de ações baseadas no bem comum.

Segundo Morgan (1995), o enfoque da organização como um sistema fechado tem sido bastante aceito, devido aos resultados obtidos com sua utilização, para a execução de algumas tarefas, e sua contribuição para o reforço e sustentação de determinados padrões de controle e de poder. Sua utilização, entretanto, tende a diminuir, com a entrada de uma nova era de base tecnológica, que demandará, por certo, a adoção de novos princípios organizacionais.

Para Nadler (1994), o modelo da organização fechada e mecanicista apresenta problemas significativos: o modelo foi construído para a administração de situações relativamente estáveis e previsíveis e não funciona em condições de incerteza e instabilidade; o modelo foi construído no pressuposto de que a força de trabalho era relativamente despreparada, com pouca mobilidade e motivada principalmente por necessidades econômicas; as organizações baseadas nesse modelo sofrem sua própria entropia, tornando-se mais complexas e menos sensíveis às demandas de seu ambiente, mais orientadas para si mesmas e menos flexíveis.

No entender de Mitroff (1992), não se pode negar por completo o modelo burocrático e a continuidade de sua aplicação, mas, como vivemos em uma era de limites, sua utilização se dará dentro de critérios em que transpareça a ética, a ecologia e em que os valores e crenças estejam baseados na ética da responsabilidade e da convicção.

Segundo Pinchott (1995), a visão da organização como um sistema fechado e mecanicista é simplista demais para dar conta da complexidade causada pela diversidade de empregados, de parceiros, de fornecedores e de tecnologia. Essa visão não atende aos desafios atuais da sociedade, por desencorajar os empregados na utilização de suas capacidades inatas de inteligência e socialização e na gestão e execução de atividades, em diversos setores da organização.

Mas não se pode negar que o controle exercido nas organizações burocráticas para obtenção da uniformidade de procedimentos e o próprio limite para ações de seus integrantes estão vinculados à idéia principal de que o êxito da organização depende, em grande parte, de sua capacidade de manter o controle sobre os seus integrantes.

Para Etzioni (1972), as organizações não podem confiar em que todos os seus integrantes interiorizem suas obrigações, sem que se utilizem incentivos e punições, para apoiar a obediência a normas, regulamentos e ordens. Os meios de controle são por ele classificados em três categorias: física, material e simbólica.

A aplicação de meios físicos é considerada como poder coercitivo, como por exemplo, a privação da liberdade. Os integrantes de determinada organização temem o que lhes possa acontecer, se não fizerem o que lhes é determinado. Assim, por acreditar que poderão ocorrer situações adversas, as pessoas aceitam o cumprimento de determinadas ordens, mas através de um compromisso superficial, que rapidamente pode transformar-se em sabotagem.

A concessão de recompensas materiais, diretamente ou indiretamente, através de símbolos que permitam adquirir bens e serviços, é considerada como poder utilitário. Os relacionamentos baseados no poder da utilidade não estimulam o trabalho em equipe ou a eficácia de um grupo, mas o individualismo, pois cada pessoa é estimulada a dar atenção às suas próprias perspectivas e desejos. Assim, o comportamento muda segundo a variação dos desejos e necessidades. O poder utilitário reflete uma disposição de manter uma relação, desde que haja uma compensação para ambas as partes.

Há, entretanto, a possibilidade de utilização de outros símbolos que não utilizam meios físicos ou que permitam alcançar recompensas materiais. Tais símbolos podem se constituir indicativos de prestígio, estima, e de aceitação social, cuja influência sobre quem os recebe é igualmente intensa. Sua utilização, com a finalidade de controle é denominada poder normativo, normativo-social ou social. O poder normativo é utilizado pelos escalões superiores para controlar os ocupantes de posições subalternas, como, por exemplo, nas corporações policiais militares, quando um oficial repreende diretamente um soldado. O poder

normativo-social é utilizado indiretamente pelo oficial, quando solicita aos demais soldados que controlem seu colega (o poder social é exercido diretamente pelos soldados entre si).

A utilização de diferentes meios de exercício de controle e, por consequência, de exteriorização de poder apresenta diferentes consequências no comportamento dos integrantes de uma determinada organização. Em termos de provocar um comportamento de alienação nos participantes envolvidos, o emprego do poder coercitivo é mais alienante do que o poder utilitário. O poder normativo tende a provocar mais compromisso que o utilitário. A aplicação de meios simbólicos de controle tende a convencer as pessoas a criar interesses ego-orientados para o conformismo (Etzioni, 1972). É importante destacar, ainda, que a utilização de diferentes formas de poder em uma mesma organização varia de acordo com as posições dos participantes controlados. As organizações, portanto, não possuem um padrão de controle predominante.

Dessa forma, quando se compara a influência dos diferentes meios de controle sobre um mesmo grupo de pessoas de um determinado setor da organização, quanto mais normativos forem os meios de controle empregados, menos alienador será o emprego do poder. O poder utilitário não provoca tanto compromisso quanto poder normativo, mas, por outro lado, não é tão alienante quanto o poder coercitivo.

A análise da organização, segundo o tipo de controle empregado e o grau de alienação ou dedicação que provoca nos seus integrantes, conduz ao reconhecimento de suas diferenças estruturais e do papel exercido pelos estilos de liderança para consecução de seus objetivos.

O poder da organização policial exercido para controlar seus integrantes está apoiado no exercício de determinados cargos existentes em sua estrutura formal (posição), através de uma liderança oficial, na capacidade de uma pessoa de influenciar seus pares (pessoal), através da liderança informal, ou na combinação das duas situações (posição-pessoal) através da liderança formal, em que o líder impõe o poder da posição e de sua capacidade pessoal.

O exercício de poder por parte da organização policial, por meio de seus integrantes, é também situacional e ocorre segundo condições específicas. etzioni (1972) faz uma distinção entre líderes instrumentais e líderes expressivos, de acordo com as atividades que lideram. As atividades instrumentais referem-se à aplicação e distribuição de meios para o funcionamento da organização e as atividades expressivas àquelas que interferem nas relações interpessoais, no estabelecimento de normas e regulamentos, e em seu cumprimento, pelos integrantes de uma organização.

Nas organizações que se apóiam mais no controle coercitivo há estruturas de lideranças semelhantes às que podem ser encontradas nas prisões. Grande parte do poder para controlar os internos nas prisões, todavia, encontra-se nas mãos de influentes líderes internos, de sua influência pessoal, ou seja, de sua liderança informal, as informações publicadas no jornal “Folha de São Paulo”, no dia 22 de Fevereiro de 2001, sobre as rebeliões em presídios do Estado de São Paulo, ocorridas em um mesmo dia e horário, reforçam esse entendimento. Toda vez que a estrutura formal e seus representantes combatem essa liderança informal, ou tentam impor seu poder pessoal ou sua liderança formal, é rompida a relação entre a liderança formal e a informal, abrindo espaço para a eclosão de rebeliões. As atividades expressivas e as atividades instrumentais, bem como as relações sociais nas prisões, são quase sempre determinadas pelos presos e seus líderes. Aceitar pressões sobre essas atividades é, muitas vezes, a única maneira de os líderes formais manterem um alto grau de cooperação com os líderes informais e, assim, manterem um controle eficiente sobre a organização, principalmente se levarmos em conta também que o controle sobre atividades instrumentais estende-se, na maioria das vezes, à produção e a aquisição de bens ilícitos e ao planejamento de fugas.

Embora o fato de ter que reduzir o nível de coerção implique reduzir algumas medidas de segurança, nesse caso existem limites sobre a extensão da redução a ser efetuada, para que o resultado obtido não seja a total perda de poder.

### ***3.1.5 As organizações como um sistema aberto***

Segundo Wren (1979), a tentativa de conciliação e integração dos conceitos clássicos e humanísticos; a visão crítica do modelo burocrático e seu desenvolvimento teórico, a ampliação da abordagem no estudo das organizações, envolvendo o contexto ambiental, e as relações interorganizacionais, além do redimensionamento das variáveis organizacionais internas, podem ser consideradas um avanço em direção a uma abordagem sistêmica das organizações.

A chamada teoria estruturalista apresenta, por meio de seus métodos, as condições para o estudo das organizações, sob uma abordagem múltipla e abrangente que, não se limitando apenas a seu contexto interior, analisa as organizações também de fora para dentro, por sua interação com outras organizações.

Segundo Motta (1993), é por meio de uma abordagem múltipla que os estruturalistas estudam e analisam as organizações, segundo os relacionamentos da organização formal e da organização informal, das recompensas materiais e salariais e das recompensas sociais e simbólicas, entre os diferentes níveis hierárquicos e entre os mais diversos tipos de organizações, das mais simples às mais complexas, procurando, dessa forma, difundir a idéia de integração ou do virtual relacionamento direto dos elementos constitutivos de uma certa realidade.

Ao estudar a interação organização/ambiente e conceber, mesmo de forma incipiente, as organizações como sistemas abertos, os estruturalistas desenvolveram análises comparativas das organizações e formularam tipologias, para facilitar a localização de características e objetivos organizacionais, segundo uma abordagem explicativa e descritiva.

Estavam criadas as condições para que fosse construída a visão das organizações, como organismos abertos a seu ambiente, e se procurassem estudar melhor as condições pelas quais se pudesse estabelecer uma relação apropriada com esse ambiente, no sentido de se alcançar sua sobrevivência e efetivo crescimento.

Para Katz e Khan (1968), as formulações anteriores sobre sistemas eram feitas segundo as características e conceitos dos sistemas fechados existentes nas ciências físicas, em que estruturas autocontidas podiam ser tratadas como independentes de forças externas. Os sistemas vivos sejam eles biológicos ou organizações sociais, encontram-se na dependência total das trocas realizadas com o seu meio ambiente externo, sendo necessário, portanto, serem concebidos como sistemas abertos.

Katz e Khan (1968) entendem que as organizações sociais são flagrantemente sistemas abertos, porque o *input* de energias e a conversão de seu produto em novo *input* de energia permite uma clara identificação da transação entre a organização e seu ambiente:

O conceito de sistemas permite analisar organizações e indivíduos do ponto de vista de um contínuo intercâmbio de matéria/energia/informação com o seu ambiente segundo um objetivo a alcançar, e que é refletido em toda a sua totalidade, a partir da inter-relação e integração de seus componentes (KATZ E KHAN, 1968, p.68).

Pela abordagem da Teoria dos Sistemas, a intenção da construção de modelos abertos mais ou menos definidos é claramente apresentada, destacando a dinâmica de sua interação com o ambiente e reconhecendo a complexidade dos subsistemas que os integram. A ênfase das análises recai sobre as características organizacionais e ajustamentos necessários ao atendimento de demandas ambientais, constantemente mutantes.

Dentro do pressuposto básico apresentado por Katz e Khan (1968), a organização, sendo um sistema aberto, apresenta as seguintes características:

- importação de energia, pela absorção de insumos de seu meio ambiente (mão de obra, matéria prima, recursos financeiros, etc.);
- processamento desses insumos, visando à sua transformação em produtos;
- exportação de energia, ou seja, processamento de insumos transformados em produtos e colocados no ambiente (mercado);
- ciclos de eventos, ou cadeia de eventos, representados pelo retorno à organização da energia enviada ao ambiente, por meio de um processo de retroalimentação;
- entropia negativa, representada pela capacidade de a organização de repor qualitativamente a energia requerida;
- diferenciação de seus componentes, como consequência da entropia negativa, determinando a multiplicação de papéis e de diferenciação interna;
- equifinalidade, representando a existência de múltiplas formas de a organização atingir seus objetivos, a partir de diferentes condições iniciais e meios;
- homeostase dinâmica, pela qual a organização procura manter uma relação de equilíbrio entre a exportação e a importação de energia de seu ambiente, procurando preservar suas características e, ao mesmo tempo, absorver novas funções ou subsistemas.

Segundo Motta (1994), um dos pontos importantes da perspectiva sistêmica da organização é a boa compreensão dos conceitos de papéis, normas e valores, principais componentes e base de integração de um sistema social. Os papéis são padrões de comportamento, associados à realização das tarefas atribuídas a cada um dos integrantes da organização; as normas são expectativas gerais, de caráter reivindicativo, para todos aqueles que desempenham papéis em um sistema; valores são as justificações ideológicas que orientam as ações. Por meio deles é possível o entendimento da organização como composta de três sistemas: o técnico (tarefas), o social (normas/relações) e o cultural (expectativas sociais).

Estudos mais recentes sobre as organizações levaram a uma nova perspectiva teórica: a estrutura e o funcionamento das organizações são dependentes do seu relacionamento com o seu ambiente. A abordagem contingencial focaliza exatamente a identificação das variáveis que produzem maior impacto, ou seja, o ambiente e a tecnologia.

As organizações que atuam na área da segurança pública se apresentam nesse aspecto como um importante campo de ação para que se possa aferir o nível de influencia que eventos e ações originadas no ambiente externo dessas organizações, e/ou a adoção de

inovações tecnológicas, tiveram na determinação de profundas mudanças na forma e no conteúdo das atividades desenvolvidas. Nesse aspecto, é possível destacar a adoção de sistemas informatizados e a utilização de técnicas de geo-processamento no mapeamento de ocorrências e planejamento operacional.

Segundo Wren (1979), a abordagem contingencial marca uma nova etapa na evolução do pensamento administrativo. Nas teorias clássicas de relações humanas, e na burocracia, a concepção desse pensamento era o de uma organização como um sistema fechado, em que prevalecia a preocupação com aspectos internos, apresentados de forma normativa e prescritiva. Com a teoria estruturalista e a teoria dos sistemas, surge a preocupação com a interação organização/ambiente e o entendimento da organização como um sistema aberto. Somente com a teoria da contingência, começam a ser analisadas as organizações, a partir das demandas ambientais sobre a dinâmica organizacional. Não se aceita mais a existência de uma única “melhor” maneira de se organizar a empresa, mas na atuação de múltiplos sistemas (cultural, político, econômico, etc.), relacionados diretamente com as características e dinâmicas internas próprias de cada organização e, mesmo, de cada um dos múltiplos setores que a compõem.

Cada um desses múltiplos sistemas tem necessidades a serem satisfeitas e, portanto, o foco do processo administrativo passa a ser o alcance da satisfação dessas necessidades, para obtenção da sobrevivência da organização e não apenas, simplesmente, o atingimento de objetivos operacionais pré-definidos.

Para Wren (1979), a abordagem contingencial aceitou as premissas básicas da teoria dos sistemas a respeito da interdependência da natureza orgânica das organizações, de seu caráter aberto e adaptativo e da flexibilidade necessária, frente às mudanças ambientais, porém não as coloca em confronto, de forma antagônica, com as demais abordagens. Os conceitos utilizados são colocados não em termos absolutos, mas em termos relativos, pois a prática administrativa é entendida como essencialmente situacional e circunstancial.

Na visão de Morgan (1994), diferentes enfoques em administração devem ser necessários para desempenhar diferentes atividades dentro da mesma organização, e tipos bem diferentes (espécies) de organizações são necessários, em razão dos diferentes ambientes em que operam. Não existe, portanto, uma melhor forma de organizá-las. A forma adequada, segundo o autor, depende do tipo de tarefa ou do ambiente dentro do qual se está atuando. Assim, por meio de uma abordagem contingencial poderíamos entender o porquê de, em certas circunstâncias ambientais, alguns tipos de organizações serem mais capazes de sobreviver do que outras.

Dessa forma, mudanças no ambiente são consideradas como desafios aos quais a organização deve responder. Existem, hoje, numerosas discussões a respeito de qual deva ser o principal fator que influencia a sobrevivência das organizações, polemizando-se entre adaptação e seleção. Tanto os teóricos da contingência como os ecologistas organizacionais, no entanto, são unânimes em afirmar que os problemas organizacionais originam-se no ambiente.

Humberto Maturana e Francisco Varela (1980), entretanto, afirmam que os sistemas vivos são caracterizados por três aspectos principais: autonomia, circularidade e auto-referência, ou seja, possuem habilidade para se autocriarem ou se auto-renovarem; denominam *autopoiesis* a essa capacidade de auto-reprodução através de um sistema fechado de relações. Entendem que a interação de um sistema com o seu ambiente é, na verdade, um reflexo e parte de sua própria organização, ou seja, a interação com o meio ambiente visa facilitar a sua própria auto-reprodução.

Os sistemas vivos se fecham em si mesmos, para manter padrões estáveis de relações. Segundo eles, esse processo de fechamento é que distingue um sistema como tal.

A teoria de *autopoiesis* descreve os sistemas como caracterizados por possuírem diversos ambientes, mas destaca que as relações com qualquer desses ambientes são internamente determinadas.

Segundo tal entendimento - e caso os sistemas sejam concebidos para manter as suas próprias identidades e se as relações com o ambiente são internamente determinadas -, tais sistemas somente podem evoluir e mudar através de transformações autogeradas na sua identidade.

Segundo Humberto Maturana e Francisco Varela (1980) isso os encoraja a afirmar que a transformação ou evolução dos sistemas organizacionais pode perfeitamente ocorrer como resultado de mudanças geradas internamente, pois, em lugar de sugerir que um sistema se adapta a um ambiente, ou que o ambiente seleciona a configuração do sistema que permitirá sua sobrevivência, a *autopoiesis* ressalta a maneira pela qual as interações no interior do sistema acaba por determinar o seu próprio futuro.

A compreensão de como as organizações mudam e se transformam, em conjunto com o seu meio ambiente, de quais ações devam ser realizadas para a construção e desenvolvimento de sua identidade, do papel chave da formulação das estratégias organizacionais, são decisivas para a efetivação da transformação, mudança e desenvolvimento das organizações.



Ao analisarmos uma organização segundo os conceitos de um sistema aberto apresentados por Katz e Khan (1968), é importante destacar os tipos de forças utilizados para controle ou redução da variabilidade ou instabilidade das ações humanas na tentativa de colocá-las em padrões compatíveis com a natureza planejada dos sistemas sociais.

Segundo esses autores a variabilidade do comportamento social é colocada sob o controle das seguintes forças: a pressão do ambiente, requisitos da tarefa, expectativas e valores compartilhados e a imposição de regras.

As organizações que atuam na área da segurança pública, apesar de utilizarem todos os tipos de força, inclusive o da cooperação baseada em valores compartilhados, quando se referem à organização informal, para descrever o funcionamento de grupos em seu interior, procuram doutrinar intensivamente seus integrantes sobre as normas específicas de sua estrutura social.

É importante, portanto, levar em consideração as características dos comportamentos formais obtidos através dessa imposição de regras, para o desempenho de papéis, e a base ideológica que suporta a execução das normas, ao se planejar o conteúdo da formação de oficiais na Polícia Militar de Santa Catarina.

Katz & Khan (1987) definem a organização como um sistema aberto de papéis, ressaltando a natureza artificial das organizações humanas e a visão de sua estrutura constituída de atos e eventos, e não apenas de componentes físicos. Dessa forma, as unidades componentes de um sistema organizacional não estariam ligadas fisicamente, mas psicologicamente, por meio dos atos padronizados e motivados de seus integrantes, que os manterão em funcionamento através de práticas baseadas em suas atitudes, crenças, percepções, hábitos e expectativas.

Segundo Katz & Khan (1987), os papéis descrevem as formas específicas de comportamento de uma pessoa, no desempenho de uma determinada tarefa, ou dos requisitos exigidos do seu ocupante para o normal desenvolvimento de suas atividades. São prescrições padronizadas que orientam e limitam o comportamento requerido de uma pessoa para execução das tarefas, de forma independente de seus desejos. As normas são orientações e expectativas gerais de utilização obrigatória para aqueles que desempenham determinado papel, prescrevendo-os e sancionando-os. Valores são as justificações e as aspirações ideológicas que apóiam a existência das normas.

O episódio de desempenho de papel proposto por Katz & Khan (1987) envolve o que ele chama de *expectativa de papel*, que são os padrões de comportamento esperados de uma pessoa no desempenho de um determinado papel, e segundo os quais ela será avaliada; a

*transmissão de papel* refere-se ao conjunto de atos utilizados para influenciar determinada pessoa no sentido de obter a conformidade de seu desempenho de papel com as expectativas dos transmissores; *o papel recebido* é a percepção de uma pessoa acerca das informações e orientações recebidas sobre como proceder no desempenho de seu papel; e *conduta de papel* é a ação ou reação exteriorizada pela pessoa, em razão das informações e influências recebidas.

A integração do sistema organizacional é, assim, obtido através da interdependência e inter-relação funcional das pessoas para o desempenho de seus papéis, da aceitação e prática dos requisitos normativos para o desempenho desses papéis e dos valores que orientam o atingimento dos objetivos do sistema organizacional.

O sistema organizacional anteriormente referenciado é entendido na forma proposta por Katz & Khan (1987), ou seja, constituído dos seguintes subsistemas básicos: subsistema de produção, que visa fazer com que o trabalho seja executado; subsistema de apoio para obtenção, disposição e relações institucionais; subsistemas de manutenção, para vincular as pessoas a seus papéis funcionais; subsistemas adaptativos que dizem respeito à mudança organizacional; e subsistemas gerenciais, para a direção e controle das atividades da estrutura.

A estrutura de autoridade descreve essencialmente a maneira pela qual o sistema gerencial é organizado, em relação às fontes de tomada de decisão e seus meios de execução. Em sua essência, a estrutura da autoridade é a aceitação das diretivas emanadas como sendo legítimas. A autoridade é, assim, propriedade do sistema, e não a exteriorização de uma personalidade dentro de um padrão dominação-submissão.

Para Katz & Khan (1987), a diferença essencial entre um sistema democrático e um autoritário verifica-se não no fato de a direção da organização ordenar ou consultar os que lhes são subordinados, mas no fato de o poder para legislar, quanto a diretrizes, pertencer igualmente aos seus integrantes ou estar restrito à direção.

A moderna organização burocrática procurou equacionar essa situação por meio da adoção de uma estrutura do tipo racional-legal, na qual as regras, normas e autoridade encontram-se completamente desvinculadas da pessoa e da personalidade de quem usa a autoridade. Em uma burocracia, a estrutura de autoridade é baseada na legitimidade das leis racionais e nos mecanismos regulatórios extremamente detalhados. Dessa forma, são exigidos do ocupante de determinada posição na organização certos tipos de decisão e seu comportamento se dá dentro de determinados limites. O comportamento padronizado ou institucionalizado é chamado por Katz & Khan (1987) como comportamento de papel e a rede padronizada de comportamentos de papel constitui a estrutura formal de uma organização. A

formalização ou padronização do comportamento, ou desempenho de papel, pode se dar em maior ou em menor grau, em diferentes organizações, mas sempre oferecendo poucas condições para que o indivíduo identifique o seu papel com as características de sua personalidade, o que poderá acontecer com mais frequência em outros ambientes sociais, e no exercício de outros papéis. O pleno emprego de papéis surgiu somente com o desenvolvimento da estrutura burocrática.

A exigência organizacional para que o indivíduo ponha de lado parte de sua personalidade para o desempenho de um papel, entretanto, é, na verdade, uma exigência de despersonalização, o que, segundo Katz & Khan (1987), abre caminho para a criação de uma organização informal dentro da organização, que possibilita a preservação e atuação das pessoas segundo suas próprias identidades, e não através apenas da fatia psicológica requerida pela organização.

Allport (apud KATZ & KHAN, 1987) desenvolveu o conceito de inclusão parcial ao referir-se a esse envolvimento segmentado das pessoas em grupamentos sociais. Esse conceito é também importante para analisar os problemas que ocorrem nas fronteiras de uma organização; o indivíduo que está envolvido apenas parcialmente em um sistema organizacional e que atua em contato direto com o ambiente externo dessa organização, demanda a utilização de mecanismos que assegurem a sua fidelidade, pois se encontra constantemente sob a influência de diversos tipos de pressão.

Esta situação é a que frequentemente os integrantes das organizações que atuam na área da segurança pública são submetidos no exercício de suas atividades.

Outro ponto que deve ser destacado é o de que, nas organizações humanas, o desempenho de papéis ocorre dentro de um ambiente de conflito de papéis, que é uma das principais características dessas organizações. O desempenho do papel é, em grande parte, determinado pelo contexto em que ele ocorre e sob a influência de uma multiplicidade de expectativas sobre o seu desempenho.

Katz e Khan (1987), em pesquisa sobre a natureza hierárquica e despersonalizada das organizações, revela que oitenta por cento dos conflitos de desempenho de papel identificados envolviam pressões que vinham dos escalões superiores e de ordens contraditórias. Segundo a mesma pesquisa, quarenta e oito por cento dos entrevistados relataram que constantemente se viam frente a ordens que impunham comportamentos diferentes no desempenho de um mesmo papel, e que se encontravam em situação desconfortável, por não conseguirem satisfazer as exigências de seus vários transmissores das ordens recebidas. Os autores

destacam, ainda, que o desempenho de papéis, sempre que realizado mais próximo das fronteiras organizacionais, possui maior probabilidade de envolver conflitos.

No caso da Polícia Militar de Santa Catarina, os oficiais policiais militares que atuam mais próximos de sua fronteira organizacional, têm relatado um número maior de ocorrências de conflitos na execução de suas tarefas, confirmando os resultados da pesquisa anteriormente citados.

Pode-se argumentar, portanto, que o papel molda as atitudes e a percepção do indivíduo. Este, se é solicitado sempre a desempenhar um papel subserviente durante muito tempo, pode sofrer mudanças profundas em seu comportamento padrão, pois suas capacidades não exercitadas tendem a se atrofiar.

A influência e o controle de organizações consideradas como um sistema aberto, sobre o desempenho de papéis de seus integrantes, não ocorrem unicamente sob a influência de um determinado transmissor, no subsistema que apóia essa manifestação, ou na posição particular ocupada por cada um deles. A influência e o controle em tais tipos de organização podem ser analisadas segundo algumas características que Katz & Khan (1987) chamaram de expectativas normativas, ou seja, aquelas que dizem respeito ao grau de expectativa em relação à obediência e ao cumprimento de ordens por uma pessoas, ao grau de expectativa em relação à extensão em que as chefias demonstram interesse pessoal pelo desenvolvimento profissional de seus subordinados, à maior ou menor proximidade com os subordinados para desenvolvimento das atividades sob a responsabilidade de uma determinada chefia e às expectativas em relação ao nível de dedicação e interesse dos integrantes da organização, no sentido da obtenção de realização e crescimento profissional.

### ***3.1.6 A Teoria da Modernização: Teoria N e Teoria P***

A utilização do conceito de totalidade, debatido por Katz e Khan (1987) e Merton (1970), permite que a análise das organizações não seja efetuada somente através de uma de suas partes, ou de uma visão construída apenas a partir de sua realidade interna, mas amplia as fronteiras do estudo das organização como forma de explicar as suas mudança e transformações, inclusive analisando-as sob a influência de forças externas. Estas podem advir de outras organizações ou ainda, em tempos de globalização, de movimentos, tendências, ou pressões advindas de organizações situadas em outros países. A busca dessa evolução, ou “modernização” é explicada por Bendix (APUD RAMOS, 1967) como resultante

da divisão do mundo em sociedades adiantadas e sociedades seguidoras; ele considera um sistema moderno aquele que se aproxima dos sistemas vigentes em sociedades ocidentais como, por exemplo, a dos Estados Unidos.

Ramos (1984), analisando esse processo de transformação, mudança ou modernização, considera-o como sendo um processo contínuo em que podem ser identificados dois pólos: os que ele denominou, respectivamente, Teoria N (necessidade histórica) e Teoria P (possibilidade):

O pressuposto principal da Teoria N, no que se refere à modernização, é que existe uma lei de necessidade histórica que compele toda sociedade a procurar alcançar o estágio em que se encontram as sociedades desenvolvidas ou modernizadas. Frequentemente os que falam em obstáculos ao desenvolvimento ou pré-requisitos da modernização estão condicionados pelos pressupostos determinísticos da Teoria N, por um rígido arquétipo de modernização mais ou menos identificado com o estágio atual da Europa Ocidental ou dos Estados Unidos (RAMOS, 1984, p. 87).

Hirschman (1979) reafirma esse condicionamento quando se refere à generalização proposta por MARX, segundo a qual a história dos países mais desenvolvidos influencia o caminho do desenvolvimento dos países mais atrasados. Esse modo de pensar pode ser encontrado inicialmente nos Estóicos, que entendiam estarem os acontecimentos sujeitos ao curso da natureza.

Essa necessidade histórica indica que o curso dos acontecimentos resulta da ação recíproca de causas absolutamente necessárias. Indica, ainda, que o conhecimento dessas causas possibilita prever com precisão o que vai acontecer a curto e longo prazo, como a indicar, por meio de um processo normal e unilinear de evolução, a existência de um melhor e único caminho de evolução.

A distinção entre sociedades desenvolvidas e em desenvolvimento, entre sociedades “paradigmas” e sociedades “seguidoras”, portanto, permitiria a elaboração de indicadores e de modelos para que as pessoas incumbidas do aprimoramento das sociedades em desenvolvimento pudessem orientar-se e implementar o uso desses modelos, no sentido de empreender a transformação, em busca daquela modernização ou modelo de desenvolvimento.

Para Ramos (1984), o determinismo é inconcebível sem liberdade, e a liberdade é inconcebível sem limitações objetivas, isto é, sem determinismo. Quando, portanto, ele analisa o processo de transformação, mudança ou modernização como sendo um processo contínuo, e introduz o que chama de modelo de possibilidades (Teoria P), caminha na direção

do entendimento de que no processo histórico e social sempre há determinismo e liberdade, ou seja, de que cada situação apresenta uma combinação desses dois aspectos. Assim, escolher uma possibilidade, em um processo de mudança, e ser bem sucedido, é considerar o comportamento como decorrente da escolha feita e limitado a ela.

Relativamente à modernização, segundo Ramos (1984), a Teoria P apresenta duas características principais: 1) pressupõe que a modernidade não está localizada precisamente em qualquer lugar do mundo, e que o processo de modernização não se deve orientar segundo qualquer arquétipo padrão; 2) pressupõe que qualquer nação terá possibilidades próprias de alcançar a modernização, cuja efetivação poderá ser afetada pela sobreposição de um modelo normativo alheio às suas reais possibilidades.

Para esse autor, a Teoria P é uma concepção da realidade histórica e social como resultante de uma tensão entre possibilidades objetivas e escolhas humanas. Esse sentido pode ser encontrado em Weber (1979), quando utiliza a expressão “possibilidade objetiva” para apresentar a burocracia como “tipo ideal”, ou seja, não como algo que tenha que acontecer, mas algo que representa uma possibilidade objetiva. As possibilidades objetivas são, na verdade, conjecturas, cujo poder de convicção pode ser justificado por um conhecimento positivo e controlável dos acontecimentos. Isso nos permite, em uma visão prospectiva, a construção dos “tipos ideais” como padrões de acontecimentos que podem surgir da análise de fatos presentes, desde que determinadas tendências sejam estimuladas.

A escolha humana encontra-se diretamente ligada ao grau de percepção das possibilidades. Assim, é possível ressaltar a importância das decisões empreendidas pela coalizão dominante na direção e implementação das mudanças de uma organização e não de agirem apenas como agentes impulsionados por um determinismo histórico. O conceito de coalizão dominante aqui utilizado, diz respeito ao processo pelo qual os detentores do poder dentro da organização decidem os cursos de ação estratégica, que pode ser dirigida a diferentes alvos (CHILD, 1972).

A Teoria P, admitindo que não há causas absolutamente necessárias e que as escolhas humanas estão sempre em interação com fatores objetivos para produzir os acontecimentos, afirma que só podemos compreender a realidade incrementalmente, isto é, por meio de tentativas e erros. O incrementalismo supõe que a compreensão da realidade exige uma relativa participação na mesma (RAMOS, 1984, p.97).

Por outro lado, se considerarmos o mundo atual, onde emergem condições de um mercado internacional, redes de transporte e redes de comunicação, penetrando em todas as

sociedades, e fazendo com que as mudanças percebidas em cada uma delas não possa ser vista apenas como resultante de suas próprias forças e propriedades, a interdependência, o efeito demonstração ou mesmo o efeito da dominação de nações hegemônicas como centros de decisão devem ser entendidos como um processo em que as nações periféricas não são seguidoras passivas das nações pioneiras, e estas tampouco são completamente autônomas.

Na prática, o conceito de modernização e de transformação exige de cada organização a capacidade de aprender com as situações e nelas descobrir caminhos alternativos para o seu pleno desenvolvimento.

É com essa linha de pensamento que o presente estudo busca estabelecer alguns referenciais sobre as diretrizes e orientações a serem utilizadas no processo de capacitação dos Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina. A capacitação não deve gerar apenas novos conhecimentos, mas propiciar as condições necessárias para aprender a aprender e descobrir novos caminhos para o desenvolvimento da Corporação.

### ***3.1.7 O Processo de Transformação Organizacional.***

As situações enfrentadas pelas organizações, ao longo do seu processo de crescimento e de desenvolvimento, refletem momentos diferentes de suas histórias e das circunstâncias vivenciadas. Mesmo a forma burocrática das organizações, entendidas como estratégias para produção de bens e serviços, encontram-se em fase de transição. A busca de novas propostas de arquitetura que possibilitem a transformação organizacional pode ser encontrada em Senge (1990), Pinchot (1994), Mitroff (1994) e Covey (1994). Tais propostas estão alterando a forma e a concepção de espaço organizacional, a base dos seus valores, difundindo novas idéias e tecnologias, influenciando o aperfeiçoamento dos processos produtivos e a própria maneira de se obter resultados.

Para Senge (1990), Pinchot (1994), Mitroff (1994) e Covey (1994), estamos vivendo em um período de transição no qual as organizações devem adaptar-se melhor ao seu meio ambiente como um imperativo à sua sobrevivência.

Blumenthal (1994) afirma que, para obter uma verdadeira transformação organizacional, a maioria das pessoas na organização deve querer mudar seu comportamento. Obter essa mudança de comportamento é difícil e constitui-se num processo longo que requer esforços concentrados e persistentes de todas as partes envolvidas.

Para Pettigrew (1987), a transformação da organização é vista como um processo interativo, de vários níveis, cujos resultados são obtidos pelo atendimento dos interesses e objetivos individuais ou de grupos, pela influência do modelo burocrático utilizado, pelas influências do ambiente externo e pela manipulação da estrutura, através do processo decisório.

O processo de mudança e de transformação demandado por uma organização pode ainda ser estimulado por sua liderança formal, ou ser gerado espontaneamente, pelo comprometimento de pessoas capacitadas, cujas aspirações passam a ser claramente exteriorizadas.

A mudança estimulada pela liderança formal é de ocorrência mais freqüente nas organizações e eficaz a curto prazo, mantendo-se apenas enquanto permanecerem as ações de estímulo. É o tipo de atitude que Bergamini (1997) chama de movimento, ao se referir às tentativas de melhorar o nível de motivação nas organizações. Enquanto durar a ação de forças externas sobre o comportamento de determinadas pessoas, o comportamento se mantém; porém assim que cessar essa ação, o comportamento volta à situação inicial. A autora emprega a palavra *movimento* para diferenciar de *motivação*, que entende como uma força interna, a qual determina o comportamento das pessoas.

Senge (2000) afirma que o sucesso de qualquer processo de mudança ou de transformação organizacional, quando impulsionada apenas pelo líder formal, fica na dependência de que ele alimente constantemente o sistema com entusiasmo, idéias ou energia. Quando o líder se move adiante ou perde interesse, ou mesmo energia, ou quando ações deixam de produzir os resultados esperados, fracassos e reveses podem aparecer com maior freqüência, e a energia necessária para estimular ou manter o processo de mudança começa a desaparecer. Verifica-se, assim, a fragilidade do processo de mudança, quando na dependência total de uma única pessoa.

A situação apresentada é idêntica à que se pôde verificar nas organizações policiais, nas proximidades do final do período de governo, ou em períodos em que já se especula sobre a mudança nos postos de direção superior das organizações públicas ligadas a área da segurança pública.

Para Senge (2000), a iniciativa de mudança profunda vem em diversos formatos e tamanhos. Pode ser tão simples quanto uma série de reuniões sobre os objetivos da organização, ou tão complexa quanto uma transformação que envolva toda a organização. Idéias como uma ação para maior “abertura” da organização, a fim de proporcionar uma efetiva participação de seus integrantes, podem gerar um espírito de maior indagação e



confiança pela “localização” das decisões em níveis mais baixos da hierarquia da organização e pela “motivação intrínseca”, pela qual as pessoas que estejam naturalmente motivadas a aprender e a praticar novos comportamentos desempenham papéis críticos nos processos de mudança.

Essa motivação intrínseca permite que as pessoas intensifiquem a sua capacidade de produzir resultados que lhes sejam verdadeiramente importantes. Elas podem, ainda, influenciar suas ações pela aspiração ou vontade de agir, individualmente ou coletivamente, na direção do que realmente desejam, em vez de reagir a impulsos ou circunstâncias, e a buscar o entendimento dos problemas por meio de uma construção sua de compreensão compartilhada.

Para Senge (2000), o entusiasmo e a motivação das pessoas, de se comprometerem com mudanças, aumentam naturalmente quando elas obtêm resultados pessoais a partir de uma iniciativa de mudança; isso reforça seu interesse e as conduz a uma nova aprendizagem. A maioria das iniciativas de mudança, no entanto, não estimula o crescimento individual e não se baseia no aproveitamento das capacidades individuais de aprendizagem.

A visão dos recursos humanos de uma organização como um contingente aguardando o momento de ser usado passa a visão de que todos os indivíduos são inicialmente empregados para, depois, serem considerados como pessoas. A mudança e a transformação organizacional significativa e sustentável residem no aproveitamento de pessoas realmente comprometidas e não apenas motivadas; dotadas de imaginação e energia, e não apenas cumpridoras de ordens. Nesse aspecto, é importante destacar que pessoas comprometidas diferem das que somente aceitam as coisas, pois têm as suas próprias idéias e motivações. Isso, para organizações em que o controle é exercido apenas pela liderança formal, pode ser um fator de alta instabilidade.

Este quadro representa a realidade encontrada em várias organizações com atuação na área da segurança pública de vários Estados da Federação. As greves e outras atitudes de insubordinação de praças e oficiais ali ocorridas refletem o ambiente de alta instabilidade anteriormente referenciado.

Os desafios enfrentados pelas pessoas em um processo de mudança e transformação organizacional tendem a ser emocionalmente carregados. Tais desafios, entretanto, não são intrinsecamente negativos para as organizações e para as pessoas neles envolvidas. Segundo Senge (2000), os desafios de mudança profunda tendem a assinalar imperativos ocultos, embutidos no sistema organizacional, não podendo ser sobrepujados por força de uma decisão autoritária ou vontade absoluta; em vez disso, requerem compreensão e estratégias contra-

indutivas. Ainda no entender de Senge (2000), o sucesso da organização, no desenvolvimento de estratégias, determinará o grau em que ela poderá sustentar seus processos de mudança e transformação.

### ***3.1.8 Estratégia organizacional***

O sistema de gestão utilizado por uma organização é o elemento principal de sua capacidade de resposta às mudanças requeridas por seu ambiente. Ele determina a maneira como as mudanças são percebidas, influenciando no diagnóstico de seu impacto sobre a organização e orientando o tipo de ação a ser empreendida.

À medida que esse ambiente se torna cada vez mais complexo, diferente e menos previsível, as organizações passam a necessitar de novos sistemas de gestão, que proporcionem uma melhor adaptação ao futuro e visibilidade em relação a ele.

A atual crise vivenciada pelo país, na área da segurança pública e nos órgãos a ela diretamente vinculados, exige, acima de tudo, a adoção de novos sistemas de gerenciamento que resultem em uma melhor capacidade de resposta às mudanças requeridas pela sociedade.

O conhecimento desse processo de adaptação organizacional, por meio da utilização dos instrumentos da administração estratégica, e da atuação dos membros da organização responsabilizados por proceder às escolhas estratégicas, permitirá analisar melhor as condições sob as quais as organizações possam atuar de forma mais efetiva.

Dentro de uma perspectiva histórica, é possível compreender como se iniciou a utilização dos instrumentos de administração estratégica, na gestão das organizações.

O início do processo de industrialização fez com que as empresas se voltassem para a criação de modernas tecnologias de produção e organização, que consolidassem sua participação no mercado. As fronteiras dos setores industriais estavam bem delineadas e muitos deles ofereciam oportunidades de crescimento; em consequência, os sistemas de gestão estavam voltados mais para dentro da organização, ou seja, para a eficiência dos mecanismos de produção. Os controles externos, tanto na área política como na social, eram praticamente inexistentes.

Mais tarde, a modificação do perfil da demanda provocou o deslocamento da preocupação com a produção para uma preocupação com o *marketing*, dando ênfase à produção de bens diferenciados. Essa mudança significou, também, a transição de uma perspectiva voltada unicamente para dentro das organizações, para uma visão mais aberta da

realidade, que envolvia a organização. Representou, ainda, mudanças nas estruturas de poder, internas às organizações, pois retratou a necessidade de novas habilidades e de novos recursos, além de mudanças nas estruturas e sistemas até então utilizados, gerando níveis de incerteza ainda não vivenciados por seus membros.

Para o desenvolvimento de novos produtos, as organizações precisaram conciliar as exigências conflitantes de produção e *marketing*. A demanda por melhoramentos incrementais de produtos fez com que muitas organizações passassem a investir mais nos setores de pesquisa e desenvolvimento, objetivando aperfeiçoar sua atuação junto ao mercado consumidor. Muitas organizações, inclusive, passaram a atuar no sentido de determinar a natureza e o ritmo de desenvolvimento do mercado em que atuavam, acreditando que, dessa forma, poderiam controlar seu próprio destino.

Estava, assim, encerrado o ciclo no qual a organização, adotando um comportamento competitivo ou operacional, em relação ao ambiente em que atuava, procurava apenas produzir bens de maneira a mais eficiente possível, garantindo o maior segmento de mercado e os melhores preços.

O novo ciclo que se iniciava requeria um comportamento mais empreendedor, ou estratégico, pelo qual se buscava a identificação de novas áreas de demanda e o desenvolvimento de novos produtos. Esse novo ciclo trouxe consigo uma escalada significativa da turbulência no ambiente; novos conceitos de *riqueza*, novas tecnologias, novos concorrentes, novas atitudes dos consumidores, novas dimensões de comportamento, de controle e responsabilidade social passaram a dominar o cenário em que as organizações iriam atuar.

As relações da organização com o seu ambiente, a partir desse momento, passavam a ter importância vital como fonte de informação e oportunidades para novas atividades e se apresentavam, também, como fonte de restrições e ameaças a suas atividades. Requeriam, de forma cada vez mais intensa, uma melhor capacidade de planejar e responder, rápida e adequadamente, às demandas do ambiente e a suas ameaças.

Morgan (1994) salienta que a visão sistêmica da organização - e a percepção da importância de que essa mesma organização possui capacidade de pesquisar e sentir mudanças, não apenas nas tarefas são executadas por seus membros, mas também no contexto ambiental, e possui, ainda, capacidade de administrar seus limites críticos e as áreas de interdependência - oportunizou as condições para que o interesse nas ações estratégicas das organizações pudesse ser substancialmente valorizado como forma de desenvolver respostas organizacionais mais adequadas ao ambiente que as envolve.

Para Amaru (1995), a administração estratégica procura adaptar a organização com sucesso a seu ambiente, pela análise das ameaças e oportunidades nele encontradas. Quanto mais instável e complexo o ambiente, maior a necessidade do enfoque sistêmico e do planejamento estratégico.

Essa aplicação pode ser feita em diversos níveis da organização. Para Stoner (1995), a administração estratégica se aplica em três níveis organizacionais, a saber:

- estratégia corporativa: envolve os objetivos e interesses de todas as atividades desenvolvidas por empresas que atuam em diversos ramos de negócio.
- estratégia de negócios: segmenta a análise, isoladamente, por ramo de negócio em nível de empresa(s) ou de uma divisão de atuação específica, em nível de mercado, produto, cliente, distribuição, etc.
- estratégia funcional: aplicada às funções (*marketing*, produção, finanças, engenharia, etc) de cada negócio ou de cada unidade da empresa que atua em determinado ramo de negócios.

Muito embora possa haver diversos níveis de aplicação, as etapas a serem cumpridas para a operacionalização dos procedimentos são semelhantes. Para Amaru (1995), a administração estratégica, como processo, é composta das seguintes etapas básicas: execução de uma análise de ambiente, estabelecimento de uma diretriz organizacional, formulação de uma estratégia organizacional, implementação da estratégia organizacional e exercício do controle estratégico.

No setor público os instrumentos e ações estratégicas também são valorizados como forma de desenvolver capacidades de melhor alocação e utilização de seus recursos e, no caso da área da segurança pública, isso se torna mais importante ao se verificar que os recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis são frequentemente insuficientes para o pleno atendimento das necessidades operacionais.

Na visão de Wren (1979), a administração estratégica visa orientar a organização em relação ao futuro, não só no sentido de que cada condição deva ser antecipada, mas também no de que a empresa possa dirigir-se consciente e sistematicamente para seus objetivos, baseando-se em análises realísticas e metódicas de suas próprias condições e possibilidades e do contexto ambiental em que opera.

O entendimento que fica, portanto, é o de que a organização não deve operar apenas no sentido de prever, mas principalmente de criar seu futuro. As organizações são, ainda, produto da visão, idéias, crenças e ações criativas de indivíduos e grupos que constituem sua

essência e são os verdadeiros agentes ativos que atuam, segundo escolhas próprias, na construção ou mesmo na destruição dessas mesmas organizações.

Segundo Mintzberg (1994), as empresas, no processo de se organizar, precisam proceder a várias escolhas sobre a maneira mais apropriada de adotarem um determinado curso de ação, seja pela adoção de um determinado tipo de estrutura, de atendimento às necessidades das pessoas, das demandas tecnológicas ou do ambiente externo, ou mesmo da estratégia a ser adotada. A habilidade de encontrar o equilíbrio e a compatibilidade entre esses fatores (escolha estratégica) é, assim, fator decisivo para o alcance de sucesso, no esforço de adaptação e crescimento organizacional.

Para Miles (1982), a operação das organizações ocorre, ainda, sob condições de restrições legítimas e ilegítimas, e sob a influência da dinâmica própria de cada integrante de suas populações. Ele enfatiza a importância do processo de escolha estratégica pelo qual as organizações aprendem um novo contexto e se adaptam a ele, ao exercitar sua escolha sobre os tipos de meios pelos quais irão operar e aos quais irão adaptar-se.

A perspectiva da escolha estratégica enfatiza o processo de escolha e aprendizado da adaptação organizacional e observa não somente que as organizações complexas possuem habilidade para se modificar conforme as contingências - restrições e oportunidades - declaradas pelo ambiente, mas exercitam considerável influência no meio em que operam.

Hannam e Freeman (1989) afirmam que a capacidade de adaptação da organização é restringida por fatores originários tanto de dentro das organizações quanto de fora, ou seja, de seu ambiente. Do lado interno, teríamos fatores como custos, políticas, normas, investimentos tecnológicos, habilidades humanas, cultura; estrutura de poder como forças internas a restringir as escolhas estratégicas, a influenciar a estrutura, a provocar a inércia organizacional e a manter o *status quo*. Do lado externo, barreiras legais e econômicas e habilidade de captar e processar informações restringem, também, a escolha estratégica. Quanto mais complexo e dinâmico o ambiente, maior será a dificuldade dos tomadores de decisão, em função dos limites da habilidade humana em processar as informações.

Mintzberg (1994) destaca que, na perspectiva da escolha estratégica, é fundamental a qualidade, a capacidade e a atuação do executivo-líder; ele coloca a administração estratégica como mediadora entre a organização e o meio.

A melhoria do processo de capacitação de oficiais policiais militares é uma das condições necessárias para a obtenção de um maior desenvolvimento de competências e práticas que favorecem a criação e a administração de uma estrutura que canalize e facilite as contribuições de seus membros.

Verifica-se, portanto, que a função da administração estratégica - de mediar ambiente e organização - envolve o desenvolvimento de competências e práticas que favorecem o conhecimento e o desenvolvimento dos recursos organizacionais e ambientais. Isso, segundo Pettigrew (1992), implica desenvolver competências organizacionais para conhecer e operar suas forças e fraquezas e as oportunidades e ameaças do ambiente e considerar não somente os recursos e as ameaças do ambiente, mas também os do nicho ou outros setores que podem acomodar as competências da organização.

Para manter a adaptação da organização e o ambiente a administração, segundo Child (1972), há três opções:

- a estratégica, que pressupõe a escolha de domínios ou segmentos em que uma organização quer operar;
- a performance, que pressupõe a fixação de padrões de performance mínimos para cada setor da organização;
- a estrutural, que pressupõe a escolha da estrutura interna e de processos para operacionalização da administração estratégica.

De acordo com Amaru (1995), a função da estrutura é dar forma às propostas da administração, quanto à definição do negócio, pelo direcionamento, delimitação e concentração nas prioridades que são dadas às demandas do ambiente. A estrutura é o principal caminho pelo qual o administrador apreende as metas da organização e pelo qual exerce seu controle.

É importante salientar, ainda, que as organizações não são indissociáveis da sociedade da qual fazem parte, ou seja, de seus sistemas de valores, suas normas, seu sistema de leis, interesses públicos e autoridade política. A efetividade organizacional é dependente da eficiência e do desenvolvimento de meios para garantir também sua legitimidade.

Nesse sentido, Child (1972) alerta para o fato de que a maioria das abordagens feitas sobre escolha estratégica tem ignorado a essencialidade do processo político, por meio do qual os detentores do poder decidem, dentro das organizações, os cursos de ações estratégicas. Assim, a escolha estratégica não é apenas o estabelecimento de estruturas, mas também a manipulação de características ambientais e a escolha de padrões de performance. O autor sugere a substituição do imperativo funcional por uma abordagem que reconheça a existência e a grande influência da ação política, pois os modelos teóricos adotados até então indicam apenas uma solução teórica simples, afirmando que os fatores contextuais determinam variáveis estruturais, devido a certas restrições, principalmente econômicas.

Essa análise reforça a crença de que as diversas abordagens organizacionais têm falhado ao não dar a devida atenção ao agente de escolha, que é quem detém o poder de dirigir a organização; elas focalizam muito mais os imperativos funcionais do que a ação política envolvida no processo de decisão.

No caso das organizações que atuam na área da segurança pública o papel do agente de escolha e de sua visão política e cultural no processo de escolha estratégica é de vital importância na definição de metas e objetivos da organização. Ressalta em importância o processo de formação dos oficiais policiais militares que ocuparão posições de comando e que participarão diretamente do processo decisório nas corporações, bem como o conteúdo de seus cursos de formação.

Child (1972) desenvolveu o conceito de estratégia em referência ao exercício de escolha pela coalizão dominante. Segundo o autor a estratégia pode ser definida como a determinação das metas básicas de longo prazo e objetivos de um empreendimento e a adoção de cursos de ação e alocação de recursos necessários para cumprir essas metas. Decisões de expandir o volume de atividades, organizar uma fábrica ou escritório, mover-se para uma nova função econômica, ou tornar-se diversificado em diferentes linhas de negócios envolvem a definição de novas metas básicas. Ele entende, ainda, que a modificação das metas organizacionais é a maior fonte de mudanças em tamanho, tecnologia e de alocação de recursos.

Pettigrew (1992) também compartilha dessa visão, afirmando que a estrutura, a cultura e as estratégias não podem ser tratadas como neutras, ou como construções funcionais necessárias unicamente à conexão de um sistema com eficiência e adaptabilidade, mas devem ser vistas, também, como capazes de proteger os interesses de grupos dominantes. A visão política e cultural do processo indica que as mudanças estratégicas podem ser legitimadas ou não.

Verifica-se, portanto, que a teoria das organizações, ao abordar a questão da escolha estratégica, reconhece a existência e a importância da ocorrência de um processo político essencial em seu interior, pelo qual as restrições e oportunidades são funções do poder exercido pelos tomadores de decisão, à luz de seus valores ideológicos.

Pettigrew (1992) ressalta, como crítica, a importância do capital humano existente nas organizações, além das competências e das habilidades que os integrantes das organizações deverão possuir e colocar em ação, para obterem um adequado ajustamento da organização a seu ambiente.

A atuação do capital humano das organizações passa a ser fator crítico para obtenção do sucesso, levando-se em conta, principalmente, as mudanças havidas no ambiente em que o trabalho repetitivo e prescritivo é substituído por atividades de diagnóstico, prevenção e decisão e em que as formas de interferências se tornam mais críticas, devido às condições de maior instabilidade e imprevisibilidade das situações, que demandam uma maior ampliação das atividades mentais e cognitivas de seus integrantes. Cada vez mais será exigido de cada um dos membros da organização maior capacidade de diagnóstico das situações enfrentadas, de conhecimento na utilização de instrumentos para tomada de soluções, de capacidade para intervir no processo de trabalho, de trabalho em equipe e de saber auto-organizar-se, para enfrentar situações em constante mudança.

### ***3.1.9 Organizações em aprendizagem***

Um desafio crítico com que as organizações se defrontam durante os processos de mudança e transformação é o de manter sua capacidade produtiva e, ao mesmo tempo, atuar com eficácia e flexibilidade. Várias perspectivas teóricas têm sido apresentadas para descrever a natureza desse paradoxo, envolvendo teorias ecológicas (HANNAN E FREDMANN 1984), teorias contingenciais (LAWRENCE E LORSCH, 1967); Galbraith (1973) e teorias burocráticas (PERROW, 1986).

Lant e Mezias (1992) afirmam que a aplicação de um modelo de aprendizagem pode também contribuir para o entendimento da mudança organizacional, oferecendo explicações alternativas aos modelos de estabilidade, mudança e desempenho organizacional.

De acordo com Senge (1994), organizações que aprendem são aquelas em que as pessoas expandem continuamente sua capacidade de criar novos padrões de pensamento e em que aprendem, continuamente, a trabalhar juntas, em equipe. A aprendizagem organizacional nunca é um produto final, mas um processo em contínuo desenvolvimento.

Garvin (1993) também reconhece que uma organização que aprende não apenas cria novos modos de pensar, pelo fato de incorporar novos conhecimentos para a realização do trabalho, mas é uma organização habilidosa na criação, aquisição e transferência de conhecimentos e na modificação de seu comportamento para refletir novos conhecimentos e novas idéias. Essas atividades de aprendizagem resultam em organizações mais inteligentes.

Segundo Schon (1971), é necessário que todos se tornem habilitados para o aprendizado, a fim de que não somente sejam capazes de transformar as instituições, em



resposta a situações de mudança, mas de desenvolver instituições que incorporem sistemas de aprendizado, ou seja, sistemas capazes de causarem suas próprias e contínuas transformações.

Para a construção de uma organização de aprendizagem, Garvin (1993) apresenta cinco principais práticas:

- emprego sistemático de técnicas de resolução de problemas. Treinamentos com esse conteúdo são essenciais para o aprendizado e para que os alunos se tornem mais disciplinados ao estruturar suas idéias e mais atentos a todos os detalhes;
- experimentação, envolvendo pesquisa sistemática e teste de novos conhecimentos. Aqui também é necessária a existência de pessoal devidamente treinado e habilitado para realizar e para avaliar as experimentações, seja por meio de programas rotineiros, seja com projetos inovadores;
- aprendizado pelas experiências passadas. As organizações precisam rever periodicamente suas ações de sucesso e de fracasso, registrando-as de forma a que os empregados possam acessá-las livremente. É preciso pensar no passado e aprender com os seus erros e acertos;
- aprendizado das experiências realizadas por outros. Evidentemente, nem todo conhecimento é obtido unicamente com a reflexão e auto-análise. Muitas vezes as idéias mais brilhantes vêm da observação do ambiente externo à organização e lhe fornecem novas visões e perspectivas. Uma dessas fontes externas bastante rica é a dos clientes da organização; para que tal contribuição ocorra plenamente, no entanto, é necessário um ambiente interno receptivo a críticas ou a más notícias. A organização de aprendizado não pode dotar uma postura defensiva; ao contrário, deve cultivar a arte de ouvir atenta e abertamente seus clientes;
- transferência de conhecimento. Para que o aprendizado não se transforme em um episódio localizado, o conhecimento precisa ser disseminado rápida e eficazmente por toda a organização, pois as idéias oferecem maior impacto quando são disseminadas do que quando permanecem do conhecimento de poucas pessoas. Os programas de mobilidade programada dos integrantes da organização, utilizados em muitas delas, são um dos bons métodos de transferência de conhecimento que se conhece.

Para Garvin (1993), os programas educacionais e de treinamento são ferramentas poderosas para a transferência de conhecimento, mas, para sua real efetivação, eles precisam estar implicitamente relacionados com a sua implementação. Os responsáveis pelo treinamento devem providenciar oportunidades para a prática, no momento em que o

empregado retornar para o exercício de sua atividade, recebendo, em seguida, o relato de suas experiências e os progressos obtidos.

Para McGill, Slocum Júnior (1995), porém, uma organização mais inteligente facilita a aprendizagem de todos os seus membros e se transforma continuamente. Aprender não é treinar. Treinar envolve colocar as pessoas frente a uma informação e as encorajar a usá-la. Aprender é encorajar as pessoas a pensarem e descobrirem coisas por conta própria, de modo a melhorarem a eficácia da organização.

A verdade é que o poder do conhecimento de que o capital humano das organizações é possuidor se transformou, nos dias atuais, no principal fator de propulsão da adaptação e transformação organizacionais. O conhecimento está mudando a forma de se produzir e alcançar a eficácia e efetividade das ações empreendidas por uma organização.

Na visão de Nonaka (1991), a criação do conhecimento vem da experimentação e de se correrem riscos que ampliam a capacidade de ação. A criação do conhecimento requer uma integração de saber e fazer, de forma que as idéias possam ser testadas e as capacidades humanas ampliadas. Assim, a criação do conhecimento se transforma em um processo holístico que reconhece a distinção entre dois tipos de conhecimento no processo de aprendizado: o conhecimento formal, objetivo e sistemático, ou informação factual, que pode ser processado e tem sido a principal preocupação das organizações ocidentais, e o conhecimento baseado na intuição, julgamento e subjetividade, que é mais pessoal, embora possa consistir de qualificações técnicas como aquelas acumuladas por um artesão em sua vida de trabalho.

Senge (1994) compartilha dessa visão holística, ao afirmar que a própria organização não é composta por partes isoladas em que se podem encontrar desempenhos excelentes, que não apresentem nenhuma relação com as demais partes. A missão da organização engloba também o desenvolver, o despertar, o aprender de seus integrantes, com o objetivo de envolvê-los totalmente na busca de seus propósitos. Sem a obtenção dessa consciência é muito difícil se falar em ambiente em que ocorra o aprendizado e a inovação. Sem uma visão comum da organização, seus integrantes não serão capazes de entender o seu lugar na estrutura e a forma em que o seu trabalho deve ser alocado. Estarão dotados ainda de pouca consciência daquilo que é aceitável em termos de desempenho, resultados e padrões e não serão capazes de detectar e corrigir qualquer desequilíbrio.

Senge (1994) indica cinco componentes que contribuem para a transformação de uma organização burocrática em uma organização de aprendizagem: raciocínio sistêmico, domínio pessoal, modelos mentais, aprendizado em equipe e objetivos comuns.

Raciocínio sistêmico é o conjunto de conhecimentos e instrumentos desenvolvidos para mostrar as modificações que devem ser feitas, com o objetivo de melhorar a organização, independentemente de sua complexidade.

O autor aponta a existência de dois tipos de complexidade: a complexidade dos detalhes, que demonstra a existência de muitas variáveis para se entender o comportamento das organizações e dos atores sociais envolvidos nesse processo, e a complexidade dinâmica, preocupada com a causa e efeito. Tais instrumentos do raciocínio sistêmico, na visão do autor, podem ser úteis para desvendar os aspectos subjetivos e inconscientes e também explicar o comportamento e a ação administrativa como forma de se superarem os paradigmas convencionais.

Quando Senge (1994) diz que devemos levar em conta os aspectos subjetivos e inconscientes, dentre outros, ele quer deixar claro que a abordagem qualitativa é mais importante para o entendimento da dinâmica que se passa dentro e fora da organização. O importante, segundo o autor, é reconhecer que nossa capacidade de lidar com a complexidade dos detalhes é muito maior no nível subconsciente do que no consciente.

É importante, também, reconhecer que o subconsciente pode ser treinado ou programado, seja pela cultura e pelas crenças, ou pelos efeitos da utilização de uma linguagem específica. No caso do uso de uma linguagem sistêmica, o subconsciente passa a ser treinado para estruturar informações em círculos, e não por meio de um raciocínio linear. A ação recíproca entre o consciente e subconsciente passa a ser praticada com habitualidade, a partir do treinamento. O Domínio Pessoal representa a visão objetiva da realidade, ou seja, daquilo que é importante para cada um de seus integrantes, com base em seus objetivos pessoais. Assim, portanto, a organização “aprenderia”, tanto quanto fosse possível, o nível de aprendizado de seus integrantes.

Domínio Pessoal, segundo Senge (1994), pressupõe uma significativa mudança de patamar no nível de consciência das pessoas. Pressupõe sair de concepções (modelos mentais) fragmentadas e viver sob a premissa de que somos todos parte de um todo, uma grande unidade, totalmente interconectada e interdependente. Em nível organizacional, essas mudanças levam as pessoas a sentirem-se parte de uma missão maior, a se preocuparem com o todo e não apenas com seu trabalho. Tal visão se revela em um comportamento que reflete um intenso nível de cooperação, intercâmbio e comunicação. A partir desses fundamentos, a questão dos valores passa também a ter vida numa outra dimensão; ética, honestidade e respeito humano deixam de ser apêndices necessários da prática organizacional e assumem o centro dos comportamentos naturais do dia-a-dia. Em consequência, também pode ser

esperada a obtenção de uma conexão entre empresa e sociedade, em um nível de qualidade que transcende os padrões empresariais tradicionais.

Para os membros da organização desenvolverem o Domínio Pessoal, seus dirigentes, segundo Senge (1994, p. 162),

devem criar um ambiente onde as pessoas tenham liberdade de criar objetivos, onde a investigação e o compromisso com a verdade sejam regra, e onde o desafio ao *status quo* seja esperado - principalmente quando o *status quo* inclui aspectos obscuros da realidade que as pessoas procuram evitar.

Os Modelos Mentais representam as idéias profundamente arquivadas na mente das pessoas, ou ainda generalizações ou imagens que induzem o modo como as pessoas entendem o mundo que as cerca. Os modelos mentais se constituem no elemento chave do processo de adaptação e crescimento individual, pois sua modificação proporciona um aprendizado mais consistente por meio de um exame mais profundo da realidade que envolve o funcionamento da própria organização. Diferenças entre modelos mentais explicam por que duas pessoas podem observar o mesmo acontecimento e descrevê-lo de forma diferente, ou seja, valorizam aspectos diferentes do mesmo acontecimento e têm sua atenção voltada para ele.

Para Senge (1994), os modelos mentais são geralmente tácitos e, situando-se abaixo do nível da consciência, geralmente não são testados ou examinados. É necessário trazer à superfície os modelos mentais, explorá-los e falar sobre eles com o mínimo de espírito defensivo, auxiliando no processo de reformulação dessa moldura que limita nossos pensamentos; indivíduos que não são educados a praticar um pensamento reflexivo sentem dificuldade em escutar o que os outros efetivamente dizem, porque estão habituados a ouvir somente aquilo que esperam que os outros digam. Possuem pouca ou nenhuma tolerância para interpretações múltiplas, porque têm dificuldade de encontrar outras interpretações, além de sua própria. Dessa forma, o esperado trabalho em equipe não chega nunca a se efetivar. A discussão se alonga sem resultados, ou idéias vencedoras, requerendo, muitas vezes, a intervenção decisiva de uma autoridade.

Para Senge (1994), a integração do raciocínio sistêmico com os modelos mentais não só melhora nossos modelos mentais (o que pensamos), como também pode alterar nossa forma de raciocinar, ou seja, pode ocorrer em nós a substituição dos modelos mentais dominados por eventos, pelos modelos mentais que incentivam a adoção dos padrões de mudança a longo prazo e as estruturas que produzem esses padrões.

Segundo Senge (1994) Objetivo Comum é a transformação de objetivos individuais em objetivos comuns, baseados em princípios, valores e compromissos compartilhados por todos os membros, e que se transformam na base sobre a qual se poderá efetuar a mudança organizacional.

O objetivo comum faz surgir uma coragem que as pessoas nem sabiam que possuem, pois coragem é simplesmente fazer o que é necessário, para alcançar o objetivo traçado. Por essa razão, segundo Senge (1994), não se pode ter uma organização de aprendizagem sem objetivo comum. Sem a atração de um objetivo que as pessoas queiram realmente atingir, as forças que apoiam o *status quo* podem se tornar insuperáveis. A grandiosidade do objetivo gera novas maneiras de pensar e agir. A visão compartilhada também constitui um leme para manter o processo de aprendizagem no rumo, quando surgem pressões. Com um objetivo comum, podemos ficar mais propensos a expor nossas idéias e abrir mão de idéias profundamente arraigadas, com o intuito de reconhecermos as deficiências pessoais e organizacionais.

O Aprendizado em Equipe é o raciocínio comum concebido por uma equipe, a partir de idéias preconcebidas; é obtido pelo diálogo e fluxo constante de idéias entre seus membros. É o que se poderia chamar de “célula” para o aprendizado organizacional. O aprendizado em equipe, quando se efetiva com mais frequência que o aprendizado individual, torna-se fator determinante para o desenvolvimento com maior rapidez da capacidade de cada um dos membros da organização, fazendo com que cada um amplie sua visão organizacional além dos limites e perspectivas pessoais.

A busca do aprendizado em equipe tem como premissa básica, segundo Senge (1994), o entendimento de que o todo é muito maior do que as partes e o aprendizado em equipe é muito maior do que a soma da aprendizagem dos indivíduos. Esse aprendizado começa com o diálogo - a capacidade de os membros de um grupo levantarem idéias preconcebidas, para participar de um raciocínio em grupo. A prática do diálogo - que entre os gregos antigos significava livre fluxo de idéias entre os membros de um grupo de pessoas - foi preservada em muitas culturas primitivas, como a dos índios americanos, porém praticamente esquecida na sociedade moderna. Atualmente, segundo o mesmo autor, os princípios e a prática do diálogo estão sendo redescobertos e colocados em um contexto contemporâneo.

O aprendizado em equipe torna-se vital, já que a unidade fundamental de aprendizagem nas organizações modernas é o grupo, não os indivíduos.

O raciocínio sistêmico é a necessidade de as cinco disciplinas discutidas funcionarem em conjunto; por exemplo, a visão de um objetivo sem o raciocínio sistêmico acaba criando imagens do futuro, sem que se saiba exatamente o que deve ser feito para que elas se tornem realidade.

Para realizar seu potencial, o raciocínio sistêmico precisa das outras quatro disciplinas: objetivo comum, para conseguir um engajamento a longo prazo; modelos mentais, para detectar as falhas em nossa maneira atual de ver o mundo; aprendizagem em equipe, para que as pessoas possam enxergar além dos limites das suas perspectivas pessoais; e domínio pessoal, para nos motivar a pesquisar continuamente, a fim de descobrir como nossas ações afetam o mundo em que vivemos.

Segundo Senge (1994, p. 22),

o raciocínio sistêmico torna compreensível o aspecto mais sutil da organização de aprendizagem - a nova maneira pela qual os indivíduos vêm a si mesmos e ao mundo. No âmago da organização de aprendizagem está a mudança de mentalidade, a qual implica deixarmos de nos ver separados do mundo para passarmos a nos considerar parte integrante dele, deixarmos de ver nossos problemas como sendo causados por alguém ou alguma coisa lá fora para compreendermos que eles são causados pelos nossos próprios atos. A organização de aprendizagem é um lugar onde as pessoas aprendem a criar sua própria realidade...

Para Kim (1993), apesar de os indivíduos poderem aprender sem as organizações, estas somente aprendem por meio de cada um de seus membros. Assim, o autor destaca que as teorias sobre o aprendizado individual são fundamentais para a compreensão da aprendizagem organizacional.

Esse autor, analisando a passagem da aprendizagem individual para a coletiva, diferenciou a aprendizagem operacional da conceitual. Segundo ele, a operacional ocorre no processo de aquisição de comportamentos ou conhecimentos, ou seja, na aquisição de habilidades físicas para produzir ações (*como é feito*), e a aprendizagem conceitual ocorre pela aquisição do conhecimento para fazer, ou seja, no desenvolvimento de capacidade para articular conhecimentos conceituais sobre uma experiência (*porque é feito*). Assim, a aprendizagem operacional se constituiria no processo cumulativo que envolveria a elaboração de rotinas, e a conceitual se constituiria nos questionamentos do “porquê” da natureza ou da existência de determinadas condições, procedimentos ou concepções que oportunizam condições para a elaboração de novos quadros de referências.

A aprendizagem organizacional poderia, assim, ser definida como a ampliação da capacidade da organização para adoção de ações efetivas.

Segundo Senge (1994), a organização talvez nunca domine cada uma das disciplinas; entretanto estará trabalhando no sentido de criar as habilidades e os instrumentos para obter significativa melhora em seu desempenho.

Schon (1971) defende a idéia de que as organizações devem se tornar “sistemas de aprendizagem”, com o controle descentralizado e se organizando em torno de funções. É necessário, para tanto, que abandonemos parcialmente os modelos pragmáticos de conhecimentos ajustados para períodos de relativa estabilidade.

Para esse autor, a passagem de um modelo burocrático para o de aprendizado organizacional implica que a organização tenha capacidade para aprender a suportar, guiar, influenciar e administrar as transformações requeridas. É necessário que todos os seus integrantes se tornem habilitados para o aprendizado, para que sejam capazes de não apenas transformar essas mesmas organizações, como resposta simples às demandas por mudança, mas de construir organizações capazes de incorporar sistemas de aprendizado, ou seja, capazes de causarem suas próprias e contínuas transformações.

Para McGill, Slocum Júnior (1995), as organizações que aprendem:

a) possuem uma cultura e um conjunto de valores que promovem a aprendizagem, em que se destacam a abertura a experimentos, o encorajamento para aceitar riscos, responsavelmente, a disposição para aceitar fracassos e aprender com eles;

b) têm uma estratégia baseada no reconhecimento e na aceitação de que a aprendizagem é a única fonte de vantagens estratégicas sustentáveis. É uma organização em que existe um compromisso com a experimentação contínua, no sentido da institucionalização da aprendizagem;

c) têm como principais características de sua estrutura a permeabilidade, a flexibilidade e a sua integração em rede. Todas as suas fronteiras são altamente permeáveis, para maximizar o fluxo de informação e abrir a organização às suas experimentações. A proximidade e abertura entre gerência, empregados, clientes, concorrentes e comunidade tornam possível o monitorar constantemente as necessidades e as pessoas em processo de mudança;

d) dispõem de informações e de sistemas de informação mais precisos e imediatamente disponíveis, no tempo e no espaço, em um formato que facilite o uso, para aqueles que delas necessitam;

e) selecionam as pessoas não apenas pelo que elas sabem, mas pelo que elas são capazes de aprender e utilizam o mesmo critério para recompensá-las. Os sistemas de recrutamento e seleção estão mais voltados para a busca e reconhecimento das competências e

habilidades necessárias ao exercício de atividades diversas, altamente mutáveis, que exigem capacidade de adaptação constante. Os sistemas de recompensas também estão mais voltados para o reconhecimento e o reforço da aprendizagem. Isso significa atrelar o pagamento e as práticas de promoção à tomada de riscos, à flexibilidade, à melhoria contínua e a outros comportamentos que uma organização que aprende requer. Essas orientações significam, principalmente, remover as punições ao fracasso e à divergência.

f) usam intensivamente sua capacidade de aprender com as outras organizações. Uma organização que aprende deve voltar-se não apenas para maximizar sua própria experiência, mas também examinar a experiência dos outros. A aprendizagem pode ser aumentada pela formação de equipes, criando, assim, ambiente para que os trabalhadores aprendam com seus colegas. As equipes fornecem um conjunto de valores que incentivam a aprendizagem, por oferecer a seus integrantes construtivamente apoio, incentivo e reconhecimento. Esses valores ajudam a equipe a se desempenhar sua atividade e também aumentam o desempenho de toda a organização. As chefias, por meio do *benchmarking* de suas próprias operações, podem aprender a utilizar ferramentas e técnicas mais eficazes. As alianças estratégicas, por outro lado, podem transformar-se, também, em grandes oportunidades de aprendizagem para a organização.

Para McGill, Slocum Júnior (1995), cada método de aprendizagem com terceiros conta com seu próprio potencial, seus próprios problemas e sua própria e necessária desaprendizagem.

Senge (1994, p.48), debatendo as condições sob as quais ocorre o processo de transformação das organizações, indica também sete fatores que podem atuar no sentido de restringir o processo de aprendizagem organizacional:

- a) limitação da responsabilidade à área de atuação ou, como apresenta o autor, “eu sou meu cargo”;
- b) constância da prática de atribuir a outros a culpa por algo que não deu certo, ou “o inimigo está lá fora”;
- c) hábito de buscar as verdadeiras causas para encontrar mudanças a longo prazo baseados em eventos, ou “a fixação em eventos”;
- d) resolução dos problemas depois dos fatos, ou a “ilusão de assumir o comando”;
- e) aprendizagem da identificação de processos lentos e graduais, ou a “parábola do sapo escaldado”;



- f) aquisição do melhor aprendizado por meio da experiência direta, ou a “ilusão de aprender por experiência”;
- g) frequência com que a equipe administrativa procura esconder as deficiências individuais e as divergências de idéias, com vista a se desviar do aprendizado, ou “o mito da equipe administrativa”.

Covey (1994, pág 77), analisando também as restrições que causam problemas para que a transformação organizacional ocorra, aponta como problemas principais o fato de:

- a) a organização não ter feita nenhuma declaração explícita de missão ou objetivos, ou não haver visões e valores compartilhados por seus integrantes, bem como não existir um entendimento claro e compromisso, em todos os níveis, para com a missão da organização;
- b) a estratégia utilizada pela organização não ser bem desenvolvida, ou ser expressa de maneira ineficaz ou, ainda, deixar de atender aos desejos e a necessidades da organização;
- c) a organização possuir uma relação precária entre estrutura e valores compartilhados, entre visão compartilhada e seu sistema organizacional. A estrutura e os sistemas organizacionais oferecem pouco apoio para a estratégia adotada;
- d) a filosofia administrativa não ser coerente com a visão e os valores compartilhados, ou o estilo administrativo incorporar de forma inconsciente a visão e os valores da declaração de missão da organização;
- e) o estilo administrativo não corresponder às aptidões, ou os administradores não possuírem as aptidões necessárias para utilizar estilo próprio;
- f) o pessoal administrativo contar com baixo nível de confiança, que se traduz em um nível de comunicação bastante fechado, em que são encontradas poucas soluções para os problemas que se apresentam, e um sentido de cooperação e de trabalho em equipe inadequados;
- g) os valores afirmados não se equiparam aos hábitos, podendo-se afirmar que não existe correlação entre o que é valorizado e aquilo em que se acredita como verdadeiro e aquilo que é realizado como ação efetiva.

Resumindo, se não há visão ou valores compartilhados, o alinhamento é precário, o estilo de administração é errado, as aptidões precárias, há pouca confiança do pessoal administrativo na organização e não existem as mínimas condições para ela trilhar o caminho da aprendizagem organizacional.

Schein (1993, p. 65) alerta, entretanto, que o aprendizado não tem um conceito único; existem três diferentes tipos de aprendizado, que requerem diferentes horizontes de tempo e que são aplicados em diferentes estágios do processo de mudança organizacional: a) aquisição de conhecimento; b) aquisição de hábitos e comportamentos para a aprendizagem; e c) condições emocionais para a aprendizagem.

Segundo esse autor, a organização, para mudar, precisaria passar por um processo de desestabilização ou de descongelamento que, ao mesmo tempo, proporcionasse a seus membros a devida segurança psicológica para agir. Nesse ambiente organizacional deveria haver oportunidade para treinamento e prática, apoio e esforços para superação do medo de cometer erros, orientação e premiação pelas ações corretas, normas e prêmios pelas idéias e experiências inovadoras.

Schein (1993) examina a organização de aprendizagem dentro de um enfoque comportamentalista e discute maneiras pelas quais a aprendizagem organizacional pode ser acelerada. As experiências anteriores, de conseqüências negativas, com a implementação de mudanças, têm limitado os comportamentos de certos empregados que a ela resistem e consideram indesejáveis os esforços demandados para a mudança.

Quando um problema novo não consegue ser resolvido por meio de procedimentos habituais, o fato gera frustrações e ansiedade nas pessoas. Muitas vezes elas ignoram a existência do problema, ao perceber que pode haver ruptura dos padrões vigentes, ou seja, as pessoas se comportam de maneira a não se interessar em aprender a lidar com a nova situação.

Mesmo assim, crises geradas por problemas no ambiente externo (mudanças na política econômica determinadas pelos governos) ou por problemas internos (mudança na liderança da organização) podem gerar mudanças revolucionárias na organização, com novos valores sendo incorporados a ela e provocando um processo radical de redefinição das práticas organizacionais, sobrepujando as ansiedades iniciais e as resistências às mudanças (SCHEIN,1993).

No entender de Fleury (1995), com a ocorrência de um processo de mudança revolucionária, a superação de traumas só será obtida com a assunção de valores básicos que sejam consistentes com a dinâmica da aprendizagem e inovação permanentes.

Os pressupostos básicos que dariam sustentação a uma cultura de aprendizagem em um organização seriam, no entender de Schein (1992): capacidade de seus integrantes de utilizarem o pensamento sistêmico; orientação para a tarefa e para as relações pessoais, a existência de múltiplos canais de informação; respeito à pluralidade de idéias e valores, e existência de relação simbiótica com o ambiente externo; postura pró-ativas de seus membros;

visão pragmática do processo de busca de solução de problemas; orientação voltada para o futuro e crença no processo de autodesenvolvimento de seus membros.

Um ponto comum entre os diversos autores que se têm dedicado ao estudo do processo de aprendizagem e inovação organizacional é que, nas organizações, não existe a separação entre a cúpula, a que estariam destinadas as atividades pensantes, e a base, que as executa. O que há, na verdade, é uma partilha coletiva do processo de pensar e de aprender, em todos os níveis organizacionais.

Outros pontos em comum são os objetivos organizacionais explicitados e compartilhados por toda a organização, gerando um comprometimento sedimentado pela congruência de objetivos pessoais de autodesenvolvimento e objetivos organizacionais. Essa integração, por meio da prática de modelos sistêmicos, envolve os grupos e atinge toda a organização.

Para Fleury (1996), dificilmente uma organização autoritária e baseada em relações de trabalho pautadas pela instabilidade, baixa qualificação profissional e por atitudes de descomprometimento de seus membros conseguirá desenvolver uma cultura de aprendizagem. O papel dos gestores é fundamental para a criação e sustentação desse processo.

Gould (1995) define organizações de aprendizagem como a capacidade ou processos dentro da organização capazes de implementar ou manter sua performance, baseada na experiência. Segundo o autor, três fatores relacionados à aprendizagem são importantes para o alcance do sucesso organizacional: principais competências bem desenvolvidas, como base para desenvolvimento de novos produtos e serviços; atitude de apoio à contínua implementação de canais que agreguem valor aos produtos; habilidade da organização para revitalizar-se e renovar-se continuamente.

Ainda segundo esse autor, o processo de aprendizagem apresenta três etapas distintas: aquisição do conhecimento, forma como o conhecimento é compartilhado (sua disseminação) e utilização do conhecimento. A organização, reconhecendo sua capacidade, poderá iniciar a implantação do processo por uma dessas etapas, ou decidir pela implementação de todas as etapas em apenas uma de suas unidades.

Segundo Gould (1995), todas as organizações são sistemas de aprendizado. Todas elas possuem processos formais ou informais e estruturas para aquisição, disseminação e utilização de conhecimentos e experiências. A assimilação, pelas pessoas, dos valores, normas, procedimentos e informações se inicia com o processo de socialização e continua por meio do relacionamento interpessoal e intergrupal, seja de maneira formal ou informal. A

natureza do aprendizado e a maneira como ela ocorre são determinados pelos valores culturais da organização.

Para Wardman (1996), uma organização que aprende deve estar comprometida com o exame das suas estruturas, de forma sistêmica. O aspecto principal dessa análise deverá encontrar-se na verificação da ocorrência de mudança estrutural de longo prazo, que produza resultados sustentáveis.

No entender de Gould (1995), os processos e a estrutura podem ser fatores facilitadores da aprendizagem organizacional, por meio da utilização adequada de normas.

Muito embora as organizações que aprendem tendam a ser menos hierárquicas que as formas convencionais de organização, possuindo menos níveis e posições gerenciais, os ocupantes dessas posições deterão papéis bastante cruciais nas fronteiras internas e externas, tendo acesso a um conhecimento mais profundo do que aquele acessível à maioria dos colegas não chefes.

Assim, as mudanças na estrutura e os incrementos no conhecimento coletivo, obtidos com a implantação da organização de aprendizagem e a conseqüente distribuição do poder, tenderiam a favorecer aqueles formalmente designados como chefes, especialmente os que se encontram no topo da organização e que adotariam um comportamento defensivo, seja pelo aumento ou salvaguarda de seu poder, seja pela imposição de restrições a uma aprendizagem coletiva produtiva. Esse comportamento poderá induzir à utilização de forma manipuladora, pelas chefias, dos princípios da organização de aprendizagem, transformando cumprimento em cooperação, anuência em comprometimento, disciplina em autodisciplina e os objetivos da organização, em objetivos do empregado. Esses princípios se transformariam, assim, em um instrumento de controle, de modo que as ambigüidades da vida organizacional, potencialmente úteis para a aprendizagem e a criatividade, fossem suprimidas em favor de um conjunto dominante e estável de crenças e interesses.

Existem várias maneiras de como as organizações desenvolveram e maximizaram seus conhecimentos. Gould (1995, p. 89), ao estudar essas variações, identificou algumas orientações para a aprendizagem, como variáveis bipolares: preferências por fontes internas ou externas de conhecimentos; foco em *qual é* nosso processo/produto ou *como é* nosso processo/produto; disseminação do conhecimento de maneira formal ou informal; ênfase na posse do conhecimento individual ou conhecimento público; foco na aprendizagem incremental ou na transformativa; desenvolvimento da criatividade individual ou em grupo.

O mesmo autor, analisando as condições em que a aprendizagem ocorre em algumas organizações, identificou fatores que a facilitam e a apóiam, tais como o nível de

performance, a existência de um clima organizacional mais aberto, a adoção de um processo de educação continuada, a variedade de modelos operacionais utilizados, o número de incentivos à geração de novas idéias, o envolvimento total e direto das lideranças no processo e a utilização intensa de visão e modelo sistêmico.

Gould (1995) afirma, ainda, que a estratégia para aumentar o aprendizado em uma organização deve levar em consideração os valores que indicam se ela é reflexiva, imitadora ou inovadora, pois algumas mudanças podem representar a seus integrantes um ataque direto aos valores básicos constitutivos da organização. Assim, é importante reconhecer previamente qual a idéia que a organização tem sobre “aprendizagem” e obter uma aplicação equilibrada entre a atual e a nova visão pretendida. A “organização de aprendizagem” deverá ser entendida como um modelo pluralista, mais descritivo do que normativo.

Fleury (1996, p. 66) aponta duas vertentes teóricas, que sustentam os principais modelos de aprendizagem:

- o modelo comportamentalista - parte do princípio de que a análise do comportamento implica o estudo das relações entre eventos estimuladores, respostas e conseqüências, em que planejar o processo de aprendizagem exige definir todo o processo, mediante observação, mensuração e réplica científica.
- o modelo cognitivo - que pretende ser mais abrangente, explicando fenômenos complexos, como a aprendizagem de conceitos e a solução de problemas. Procura utilizar dados objetivos, comportamentais e também dados subjetivos. Leva em consideração as crenças e percepções dos indivíduos, as quais influenciam o processo de apreensão da realidade.

O presente estudo adota a vertente cognitiva que sustenta o modelo de aprendizagem a ser proposta para o processo de formação do oficial da Polícia Militar de Santa Catarina.

Na visão de Miles (1980), uma das principais críticas feitas à teoria da organização de aprendizagem é que ela ignora a política organizacional, os processos pelos quais indivíduos ou grupos de interesse exercem poder de influenciar os objetivos e os critérios ou procedimentos utilizados no processo decisório da organização, em defesa de interesses próprios.

Segundo Covey (1994), a organização que aprende ignora a realidade das organizações em que poder, política e ideologia são onipresentes, e em que a assimetria do poder e a intensa atividade política são fatores importantes na obstrução da aprendizagem. Na maioria das organizações, o poder é exercido para assegurar a consecução de objetivos particulares que dizem mais respeito mais a uma determinada área do que à existência de uma

visão unitarista de objetivos compartilhados, pressupostos pelas teorias da organização que aprende. No dizer de Covey (1994), grande parte do aprendizado do empregado tem a ver com aprender novas maneiras de defesa contra o exercício do poder das chefias, pois a organização que aprende, por não conseguir modificar a estrutura existente, em função dos relacionamentos, acaba apenas por disfarçá-las.

Tais argumentos conduzem a outro desafio a ser enfrentado pelas organizações de aprendizagem, que é a livre circulação das informações. O que ocorre, muitas vezes, é o uso estratégico da informação, inclusive de forma sectária. Segmentos da organização, ou mesmo grupos, apossam-se com exclusividade das informações ou dos conhecimentos obtidos e os usam mais para defender suas próprias posições ou interesses, do que para promover o bem comum. Essa situação é típica de organizações que atuam na área da segurança pública e estão submetidas a ambientes de constante turbulência, em que a tensão gerada proporciona condições para o surgimento dos comportamentos anteriormente citados.

Dessa forma, ao se conceber a organização como um sistema de aprendizagem, cada uma de suas diferentes unidades teria a incumbência de se adaptar aos desafios de seu segmento em relação ao ambiente com o qual mais se relaciona, devendo possuir um estilo de aprendizagem característico, que melhor se coadune com os requisitos demandados por esse ambiente.

O processo de aprendizagem é de tal natureza que perspectivas opostas, ação e reflexão, envolvimento concreto e distanciamento analítico são essenciais para o aprendizado ideal. Os mais eficazes sistemas de aprendizagem são aqueles que conseguem tolerar diferenças de perspectivas.

Uma das maneiras de introduzir conhecimentos e modificar comportamentos é o do trabalho com pequenas equipes, dotadas de poder e recursos para sancionar mudanças. Por exemplo, um treinamento para a obtenção da melhoria da qualidade começaria com a chefia e seus subordinados diretos, permitindo o desenvolvimento de um entendimento comum de novos conceitos e linguagem; além disso, a pressão de outros colegas do grupo ajudaria na adesão daqueles mais céticos, que poderiam dificultar o desenvolvimento do trabalho. Esse sistema, oposto àquele de enviar pessoas individualmente para programas centralizados de treinamento, destaca a diferença entre aprendizagem individual e aprendizagem organizacional.

Um exemplo do trabalho com pequenas equipes na Polícia Militar de Santa Catarina foi vivenciado na década de noventa. O então comandante do quarto batalhão da Polícia Militar de Santa Catarina sediado na Capital do Estado realizou uma série de reuniões,

iniciando com os seus oficiais superiores, e depois com os demais segmentos daquela unidade operacional. As reuniões objetivavam colher diretamente a manifestação de seus integrantes, a respeito da melhoria da qualidade de suas atividades e implementar decisões aprovadas pelos grupos. As reuniões propiciaram alcançar o entendimento comum sobre conceitos e linguagem adotados, bem como sobre ações cujas decisões competiam a cada um dos participantes, ao Comando do Batalhão e àquelas decisões que restavam de competência do Comando da Corporação. Houve um amplo reconhecimento de que os participantes, apesar de dotados de poder e recursos para sancionar mudanças não o faziam a espera de decisões superiores, e que, a partir daquele momento, os comportamentos se modificariam.

### ***3.1.10 Gestão de Pessoas***

As constantes propostas de reformulações na arquitetura das organizações e de novos princípios e modelos de estabilidade, mudança e desempenho organizacional têm encontrado organizações com a visão que o século XIX tinha da natureza humana, quando as pessoas eram motivadas por doses adequadas de recompensa ou de castigo. Os gestores dessas organizações entendem que, se ordenarem às pessoas que mudem, elas mudarão. Não reconhecem a existência de grandes lutas interiores, a dinâmica emocional de cada pessoa, o caráter revolucionário e a natureza do processo de aprendizado que a renovação organizacional apresenta para cada empregado. As pessoas, na verdade, percebem a necessidade de mudança, mas não a magnitude da ruptura pessoal e profissional que ela acarreta.

Por outro lado, a evolução da estruturação do trabalho nas organizações, incrementada pelos impactos da tecnologia, vem desenvolvendo e dimensionando uma visão especial e muito clara sobre o papel das pessoas nos processos de mudança e transformação organizacional. Em sua essência, as organizações têm sua origem nas pessoas; o trabalho é processado por pessoas e o produto do seu trabalho destina-se às pessoas. Os equipamentos e a própria tecnologia são ferramentas do ser humano para execução de seu trabalho.

O debate sobre a importância do papel das pessoas, na consecução dos objetivos organizacionais, remete diretamente ao significado que essa atividade representa para o ser humano e que está intrinsecamente ligado ao questionamento da própria razão de ser do homem e do seu destino, e interfere de forma marcante na própria execução do trabalho, dimensionando ideologias, valores e princípios diversos. A realidade do trabalho apresenta uma dinâmica que rompe a própria racionalidade do ser humano.

Na visão de Lucena (1990), duas variáveis estão influenciando decisivamente as bases tradicionais do gerenciamento do trabalho executado pelas pessoas: a complexidade e a natureza mutativa dos ambientes externos e internos, e a tecnologia. Ambas estão exigindo das chefias uma visão cada vez mais global e integrada à realidade do trabalho, criando campos de ação que levam, inevitavelmente, ao reexame das relações entre a organização, as chefias e seus subordinados.

Essa visão demandada das chefias passa por um aprofundamento no nível de conhecimento delas sobre a natureza, comportamento, necessidades e motivações do ser humano. O processo de formação dos oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina, necessariamente, deve propiciar a aquisição dessa visão e conhecimento.

#### *3.1.10.1 Modelos de homem*

Uma das teorias que discute a natureza do ser humano é a da delimitação dos sistemas sociais, proposta por Ramos (1981), que parte do pressuposto de que o ser humano é multidimensional por natureza, e dotado principalmente de uma força (razão) que lhe permite ordenar a vida em sua *psique*. A razão foi, inicialmente, citada pelos gregos como sendo base da vida em sociedade, e mais tarde utilizada por Weber (1978), que a considerou base da organização formal, por constituir-se em uma dimensão instrumental voltada para a análise das conseqüências do comportamento humano e por identificar os valores associados à vida de cada cidadão. A evolução do pensamento a respeito da utilização da razão como mero instrumento a serviço do cálculo vinculou a idéia da existência humana a essa mesma dimensão. Emerge dessas idéias a noção que considera a sociedade ocidental como um grande e único mercado, sob o qual se estrutura toda a vida das pessoas.

É dentro dessas concepções da existência humana que se pode projetar um modelo de ser humano que se encontra presente, em maior ou menor grau, em cada homem. Sob condições normais de multidimensionalidade, entretanto, nenhum ser humano pode ser reduzido ao nível de um simples conceito associado a apenas um espaço da existência humana. A formulação de modelos de homem segue os mesmos modelos ideais cunhados por Weber (1978), ou conceitos ideais de desempenho de papéis utilizados por Katz e Khan (1987).

O homem operacional se caracteriza por buscar a sua subsistência mediante satisfação de suas necessidades básicas, por meio de um comportamento passivo, cujo



ajustamento é obtido através de treinamento formal, e cuja motivação é guiada, na ausência de recompensas intrínsecas no trabalho, pela obtenção de recompensas materiais e econômicas.

O homem reativo é visto como resultado do fato de se conceber o ambiente de trabalho como resultante também da influência dos sentimentos e valores humanos. O homem reativo busca adaptar-se ao meio e ao grupo a que pertence. Ele pode ser encontrado em ambiente de massa ou grupos sociais maiores, ou em ambientes organizacionais do tipo burocrático.

O homem parentético, proposto por Ramos (1981), é concebido como dotado de razão plena, ou seja, sabe compreender os ditames da razão substantiva, em contraposição às condicionantes do comportamento, definidas a partir de estímulos externos. Tem capacidade de avaliar e compreender o espaço em que atua, procurando também exercitar o seu modo de vida, por meio da auto-estima e da autoconfiança.

Essas idéias a cerca de modelos de homem podem ser encontradas também em MacGregor (1980), quando ele aborda as pressuposições que se estabelecem sobre a natureza e o comportamento humano nas organizações, e as concepções que se estabelecem a respeito da direção e controle do comportamento de seus integrantes.

O presente estudo, ao analisar e propor diretrizes ao processo de formação do oficial da Polícia Militar de Santa Catarina, concebe a existência humana segundo o modelo de ser humano concebido por Ramos (1981), ou seja, o homem parentético, dotado de capacidade de avaliar e compreender o espaço em que atua.

### *3.1.10.2 Teoria da Liderança*

A direção e controle do comportamento humano nas organizações visando maximizar seu resultado, têm sido debatidos por vários autores, como Taylor, F.W., (1970); Fayol, H., (1996); Maslow, A H.,(2000) McGregor, D., (1980), Bennis, W., (1996)., Blau, P.M. e Scott W.R., (1977); Chanlat, J.F, (1992). Covey, S.T.,(1996) Likert, R.A, (1975) Bergamini, C.W., (1994), que utilizam modelos e abordagens que destacam a influência do controle do comportamento humano para obtenção do resultado operacional desejável, mas ressaltando as formas de administrar suas conseqüências, em termos de desconforto e sofrimento causado às pessoas envolvidas, cujo objetivo é, também, obter o atendimento de suas necessidades pessoais.

Segundo Chanlat, J.F, (1992), as organizações em que a direção e controle do comportamento humano tendem a produzir, de forma mais intensa, o sentimento de desconforto nos seus empregados para o exercício de suas atividades, precisam ser analisadas também quanto ao tipo de liderança de predomina em seu interior, pois a grande expectativa para a maioria de seus integrantes, é quanto à presença não de um chefe apenas controlador, mas de um líder que valha a pena ser seguido.

Segundo Warren Bennis (Apud: Ray, M; e Rinzler, A; 1996), para que haja uma transformação genuína nas empresas, a liderança da organização deve mostrar-se ao mesmo tempo disposta e capacitada a propiciar a energia e o poder necessários à mudança. Aos líderes de uma organização compete criar e comunicar objetivos claros e mensuráveis, com base na participação do maior número de elementos da comunidade. Devem se permitir correr riscos, errar, utilizar plenamente sua capacidade criativa e encorajar as pessoas a utilizar a deles.

Bennis (APUD RAY; RINZLER, 1996) descreve algumas qualidades do processo de liderança. A primeira é a administração da atenção, por intermédio de uma série de intenções, no sentido de deixar claros os resultados esperados, o objetivo e a direção a serem perseguidos. A segunda qualidade da liderança é a administração do significado. Para tornar os sonhos aparentes aos olhos dos outros, os líderes precisam comunicar suas idéias e as tornarem tangíveis e reais para as outras pessoas; o objetivo do líder não é simplesmente explicar nem esclarecer, mas criar significado para as coisas. A terceira qualidade é a administração da confiança. O líder tem que ser seguro, constante e concentrado naquilo que deseja realizar. A quarta qualidade da liderança é a administração do *eu*, ou seja, o autoconhecimento de suas habilidades e de sua aplicação com eficiência e eficácia. Os verdadeiros líderes conhecem-se a si mesmos, conhecem seus pontos fracos e sabem nutrir de energia e potencializar seus pontos fortes.

A liderança dá ritmo e energia às tarefas executadas na organização e potencializa a energia das pessoas, conduzindo-as a sua plena utilização, e gerando maior comprometimento de todos.

Covey (1994) analisa a administração dessa energia das pessoas através da análise da natureza humana, estabelecendo algumas hipóteses.

A primeira hipótese é a do estilo gerencial científico, que entende o ser humano segundo a dimensão do “homem econômico”. O administrador atuaria utilizando instrumentos da promessa e da ameaça, dentro de estilo autoritário de controle. Os empregados mostrariam

um comportamento cooperativo e atuariam de conformidade com o que fosse solicitado, para assegurarem o recebimento das recompensas físicas ou monetárias prometidas.

A segunda hipótese é a que reconhece que, além de ter necessidades econômicas, as pessoas também têm necessidades sociais, que devem ser tratadas, respeitadas e integradas. É a idéia do “homem sócio-econômico”. Essa hipótese ainda deixa tudo a critério do administrador, que atuaria agora de uma maneira mais liberal, permissiva e maleável. Na verdade, esse comportamento apresenta uma falsa dicotomia, pois persistiria a idéia de que o autoritarismo quase sempre conseguirá mais resultado do que a liberdade oferecida aos subordinados, adotando, no final, um estilo gerencial autoritário benevolente.

A terceira hipótese procura trabalhar não apenas com a eficiência e a gentileza, mas também com preocupação quanto aos resultados a serem alcançados, ou seja, quanto a eficácia do gerenciamento. Passa a reconhecer que as pessoas possuem aptidões e são dotadas de poder criativo; que precisam de um ambiente organizacional em que possam se desenvolver e contribuir de forma eficaz e criativa para o alcance dos objetivos organizacionais. Uma das mais importantes tarefas dos administradores, portanto, é trabalhar para o estabelecimento de um espaço organizacional em que as pessoas possam exercer plenamente suas capacidades para consecução das metas organizacionais.

A terceira hipótese é, no entender de Covey (1994) a que mais resultados traz para as organizações. Segundo esse autor, a liderança deve apontar para a administração do comportamento das pessoas através de um conjunto de princípios, sob a forma de valores, idéias, normas e ensinamentos que procuram elevar, enobrecer, satisfazer, fortalecer e inspirar o comportamento dos membros de uma organização.

Covey (1994) também afirma que as pessoas não desejam dedicar-se a um trabalho pouco significativo, mas, ao contrário, querem conhecer o significado de suas ações laborais e ter a sensação de estar participando de algo importante, de colocar seus esforços a serviço de um empreendimento que transcende suas tarefas individuais e rotineiras. Dessa forma, cabe aos administradores incentivar a participação das pessoas na tomada de decisões, utilizar intensamente as aptidões individuais, expandir as áreas nas quais é possível a cada empregado utilizar a autodireção e o autocontrole. É como se a administração superior de uma organização trabalhasse diretamente para o alcance da eficácia pessoal, permitindo que cada empregado pudesse oferecer à organização uma contribuição que tivesse significado para ele, tanto quanto para a própria organização.

O sucesso de uma organização estaria, assim, diretamente ligado à eficácia da ação empreendida por cada um dos seus componentes. Muito mais do que na estrutura ou no estilo

gerencial, ou mesmo nos sistemas administrativos utilizados, é nas pessoas que se concentra o mais importante ativo das organizações.

A ação empreendida por cada um dos integrantes da organização encontra-se também diretamente ligada à capacidade de autodireção ou de influenciar sua própria capacidade de mudar e se aperfeiçoar. Essa abordagem de dentro para fora ressalta duas características fundamentais dos membros de uma organização: o caráter pessoal e a competência de gerenciar e dirigir suas próprias atitudes.

Essas aptidões propiciam o alcance de um melhor nível de desempenho da organização e podem se adquiridas e desenvolvidas através de processos educacionais e de treinamento contínuos. Capacidades para delegar, para trabalhar em equipe, para se comunicar, para analisar e resolver problemas, de autocontrole e de autodireção podem fazer parte de um novo conteúdo de formação dos integrantes de organizações que atuam na área da segurança pública, iniciando um processo interno de reflexão e transformação necessários para o alcance efetivo de seus objetivos junto a sociedade.

O objetivo de melhoria do nível de desempenho oportuniza programas de desenvolvimento de pessoas dentro de uma visão em que o treinando é o principal responsável pela aprendizagem, e não apenas um sujeito passivo. O instrutor e a instituição de ensino são vistos apenas como instrumentos ou recursos. O treinamento deve ser controlado pelo aluno e não se restringir aos conteúdos, técnicas e métodos apresentados, mas buscar ampliar a base de conhecimentos e experiências, dentro dos objetivos mutuamente acordados entre ele e a organização. Cabe à organização facilitar a busca e a absorção desses conhecimentos disponibilizando recursos, meios e oportunidades para que o aluno acrescente conhecimentos e experiências necessários ao melhor desempenho de suas futuras atividades.

Essas transformações, entretanto, não ocorreram sem que, dentro da hipótese de liderança baseada em princípios, possa-se pesar os benefícios da adoção de um estilo de delegação de poderes contra a continuidade do alcance da previsibilidade de um alto controle como hoje é, por exemplo, utilizado nos organismos de segurança pública. Não será possível alcançar resultados falando em delegação de poderes, e praticar o gerenciamento unicamente através de controle cerrado. Isso, na verdade, geraria uma grande descrença em todo o processo de mudança. A utilização do controle cerrado em organizações que atuam na segurança pública deve ser precedida de uma análise do tipo de atividade e condição necessária que indique como ideal sua utilização no sentido de melhor alcançar os resultados esperados.

Covey (1994) destaca que o maior desafio das organizações, para a prática da liderança por princípios não é a simples existência da declaração de missão, mas fazer valer na prática, uma verdadeira união de seu pessoal e de sua mentalidade em torno de uma visão e de uma estratégia, ou seja, a verdadeira prática de uma visão, de uma estratégia e de princípios compartilhados. Para que isso ocorra é necessário, também, que a estrutura e os sistemas organizacionais estejam alinhados a missão estabelecida.

Enquanto a administração de uma organização trata de estabelecer a estrutura e os sistemas que permitirem alcançar os resultados desejados, a liderança trata de manter os objetivos em foco, extraíndo sua força de valores e princípios corretos. Assim, a liderança pode ser dividida, segundo Covey (1994), em duas partes: uma, relacionada à visão e orientação, valores e propósitos; e outra, relativa à inspiração e motivação das pessoas de trabalharem em conjunto, com uma visão e um objetivo comum. O papel de um produtor é fazer o que for preciso para resolver problemas e obter resultados. O papel essencial de um administrador é alavancar e multiplicar o trabalho e a ação do elemento produtor. O papel básico de um líder é fomentar o respeito mútuo e construir uma equipe que se complete, em que cada qualidade seja realçada e cada fraqueza tornada irrelevante.

Carroll (APUD SENGE, 2000) afirma que descrever as características de uma “boa liderança” é tarefa complexa, pois ela não se origina da mesma forma em diferentes pessoas. Se pudermos articular a mudança genérica de “líder como um comandante” para “líder como um servidor”, no entanto, as pessoas irão reconhecer as vantagens – não somente para a eficácia das organizações mas, principalmente para as pessoas. Segundo Carroll (APUD: SENGE, 2000), um líder servidor tem a liberdade de fazer o que julga ser certo e de ser responsável pelas consequências. Isso significa ser tão sensível, aberto e engajado no sistema quanto possível e, ainda assim, ter uma noção para onde sua parte da organização precisa ir.

Para realizar esse trabalho as pessoas devem ter oportunidade de parar e refletir sobre o seu próprio desenvolvimento. O *status* e a recompensa precisam ser desvinculados de alguma forma da posição e do poder hierárquico.

No entender de Carroll (APUD SENGE, 2000), uma nova estrutura de controle, baseada na liderança, facilitaria a busca e a localização de alternativas que permitissem a melhor utilização dos talentos de uma organização e que resultassem em maior comprometimento e nível de motivação para seus integrantes.

Estudos sobre o nível de insatisfação dos integrantes das organizações, segundo Bergamini (1997), indicam, também, que o estilo de liderança possui influência decisiva no comportamento das pessoas, quando identificado como reconhecidamente autoritário, o que

irá comprometer o desempenho organizacional a médio e longo prazo. Esse tipo de controle determina apenas condições propícias para a simples eficiência e não mais a eficácia criativa.

### 3.1.10.3 *Teoria da Motivação*

O debate sobre o comportamento humano tem surgido sempre depois de as organizações terem superado as dificuldades tecnológicas e financeiras, e como reconhecimento final de que, apesar dos esforços empreendidos em diversas áreas, as razões do possível fracasso estejam diretamente ligadas ao ser humano, que é o principal problema a ser equacionado.

Como afirma Glasser (1994), o fracasso da maioria de nossas organizações não se encontra na falta de conhecimento técnico, mas na maneira como é gerenciado o comportamento das pessoas.

Na área da segurança pública, a discussão tem se concentrado nessa mesma linha de pensamento, ou seja, muito mais na carência de recursos materiais, financeiros e humanos do que na melhor forma de utilização do efetivo existente e no grande desafio que é melhor utilizar o potencial produtivo e criativo existente dentro de cada uma das pessoas envolvidas.

Os estudos sobre o comportamento das pessoas tem indicado que ele não possui o mesmo ponto de origem em cada uma delas. As teorias behavioristas e comportamentalistas responsabilizam fatores extrínsecos pelas ações humanas, afirmando que as pessoas podem comportar-se por meio de respostas a estímulos vindos do meio ambiente, tais como as atitudes e o comportamento de lideranças que podem influenciar a maneira de agir das pessoas. As teorias cognitivas propõem que a origem do comportamento do indivíduo encontra-se na mente do indivíduo, ou seja, nos conhecimentos armazenados. O indivíduo, nesse caso, é que decide de que maneira vai ou não dispendar sua energia em determinada ação. Apesar de se poder afirmar tratar-se de uma motivação consciente, é importante alertar que a realidade vivenciada não existe como tal, mas como percebida de maneira particular pelas diferentes pessoas.

Segundo Bergamini (1997), o processo de motivação cobre grande variedade de formas comportamentais. A diversidade de interesse percebida entre indivíduos permite aceitar, de forma razoavelmente clara, que as pessoas não fazem as mesmas coisas pelas mesmas razões, existem muitas razões que explicam uma simples ação. Grande parte dos

determinantes das ações dos indivíduos reside nos traços de personalidade, nas predisposições e emoções, nas atitudes e nas crenças das pessoas.

Verifica-se, portanto, que a utilização de variáveis externas às pessoas - no sentido de incentiva-las ou amedrontá-las, como se todas tivessem as mesmas características - pode falhar, anulando os efeitos de qualquer tipo de controle. A revolta é um tipo de manifestação que expressa o desejo das pessoas de desafiar esse tipo de controle, e é decorrente da não aceitação da forma despersonalizada, das ações controladoras empreendidas pela organização.

Psicólogos behavioristas e comportamentalistas atribuem às ações condicionadas pelas variáveis do meio ambiente (externas às pessoas) a denominação de comportamento motivado. Eles pressupõem que o comportamento humano pode ser planejado, modelado ou mudado por meio da utilização de punições ou recompensas. Na verdade, essa concepção da motivação deve ser mais corretamente entendida como sendo uma forma de condicionamento, pois considera o indivíduo como um organismo passivo, governado por estímulos externos.

O uso inapropriado dos termos motivação e condicionamento talvez seja a razão mais forte para se confundirem fenômenos qualitativamente diferentes. Esse uso indiscriminado dos conceitos, acarreta a um dos mais significativos problemas quanto ao verdadeiro entendimento daquilo que representa a maior fonte interna de energia do comportamento humano (Bergamini, 1997, p.62).

A idéia de que a motivação se origina, principalmente, fora do indivíduo conduz a conclusões como a de que alguém, com alguma habilidade especial, pode fazer algo para outra pessoa. Descarta-se, assim, a existência da auto motivação como principal fonte de criatividade, de responsabilidade e de fator determinante para uma mudança duradoura.

A impressão que fica é que essas idéias sobre a utilização de reforçadores extrínsecos é a da constante necessidade de se estar precisando empurrar ou puxar as pessoas para que elas se coloquem em movimento.

Essas idéias conduzem também à crença de que as pessoas estão presas a seus cargos devido ao sistema de recompensas externas, e não porque possam, intrinsecamente estar motivadas por aquilo que fazem. A ocorrência de tal comportamento é ainda estimulado pela utilização de um sistema de premiação por desempenho, utilizado em várias organizações, através do pagamento por mérito, inspirado integralmente em teorias de condicionamento.

Tais fatores só devem ser considerados como reforçadores de comportamento, e não como instrumentos que possam aumentar a satisfação motivacional. Herzberg (APUD BERGAMINI, 1997) denomina esses fatores externos (salário, segurança, políticas

organizacionais, relacionamento interpessoal, condições de ambiente de trabalho) como fatores de manutenção, higiênicos ou de movimento, estimuladores de reações que surgem e perduram enquanto a necessidade que os valoriza não estiver satisfeita. Não é a presença desses fatores que leva as pessoas a se motivarem, mas a movimentarem-se para buscá-los. O mesmo autor ressalta que a presença desses fatores não traz satisfação, mas sua inexistência pode causar grande insatisfação. Há, também, o entendimento de que a motivação pode ser estudada sob a perspectiva de fatores que contribuem para o estabelecimento de crenças, expectativas e antecipações que o indivíduo faz em relação ao futuro.

As teorias da instrumentalidade entendem que a decisão de um indivíduo de se engajar em uma atividade depende do valor que ele atribui àquilo que aquela atividade pode oferecer-lhe como resultado. O ato do indivíduo em decidir, de maneira racional, se vai despendar ou não a sua energia, implica dizer que ele está fortemente alicerçado no conhecimento ou cognição; por isso, as teorias da instrumentalidade são conhecidas também como teorias cognitivas.

Verifica-se, portanto, que as respostas comportamentais das pessoas, segundo a teoria comportamentalista, encontra-se diretamente ligada aos estímulos do meio ambiente, enquanto na teoria cognitiva elas têm origem nos conhecimentos armazenados na mente do indivíduo.

Adams (1965), dentro do modelo cognitivo, expõe a idéia de que os indivíduos tendem a comparar o que lhes é oferecido como recompensa pelo desempenho, com aquilo que foi oferecido a pessoas semelhantes a eles na organização. O que ele chama de teoria da equidade aponta para o fato que os indivíduos que contribuem mais para uma organização esperam receber mais em termos de recompensas; isso auxilia a compreender e a explicar os diferentes tipos de relacionamento social encontrados no ambiente de trabalho.

O modelo motivacional cognitivo parte do trabalho de Heider (1958) e encontra-se baseado no processo pelo qual o indivíduo interpreta não só as causas de seus próprios comportamentos, como também as causas dos comportamentos das outras pessoas, privilegiando bastante o processo perceptivo de cada indivíduo.

No entendimento de Bergamini (1997), entretanto, essas teorias motivacionais, com base no conhecimento, não levam em conta o diferencial perceptivo existente em cada pessoa, ou seja, a possibilidade de ocorrência de distorções perceptivas originadas pelas diferenças individuais de personalidade. Não consideram que a realidade não existe como tal, mas como é diferentemente percebida pelos diferentes atores que atuam na comunidade organizacional.



Por outro lado, não se pode apenas destacar a racionalidade do ser humano pois, ao lado de aspectos cognitivos, que influenciam o comportamento motivacional, precisamos colocar, com igual ênfase, os aspectos emocionais. O ser humano, antes de ser racional, é, por função de sua própria natureza, um ser emocional.

A perspectiva mais natural para se compreender a motivação humana parece ser aquela que individualiza as pessoas levando em conta a sua história de vida particular, isto é, aquilo que se denomina de “realidade motivacional do ser”. Se as técnicas de condicionamento podem ser aplicadas a um grande contingente de pessoas ao mesmo tempo, a estratégia de se conseguir trabalhar com pessoas motivadas exige mais dedicação do superior, ele deve conhecer as necessidades de cada um dos seus subordinados. Além disso, há de se entender também que a motivação individual pode sofrer, com relação a mesma pessoa, variações ao longo do tempo, tendo em vista o fato de que uma necessidade motivacional atendida desaparece, dando origem a novos estados de carência. Esta é sem dúvida uma situação que exige extrema dedicação por parte daqueles que chefiam e não aceitam apenas condicionar os seus subordinados (BERGAMINI, 1997, p.102).

Verifica-se, portanto, que as teorias sobre motivação diferem quando às variáveis que interferem e definem nosso comportamento, quanto ao resultado auferido em termos de consequência do comportamento relativo à satisfação no trabalho, e quanto ao nível de produtividade que pode ser alcançado. É importante, ainda, destacar que o comportamento motivacional no interior da maioria das organizações foi duramente afetado pela perda do sentido do trabalho, ocasionado pela sua crescente fragmentação e divisão.

As teorias motivacionais anteriormente citadas passaram a se transformar em instrumentos para busca de um sentido para o trabalho, papel que não podem exercer com total sucesso, porque o nível de motivação não é a causa dos problemas, mas apenas o seu efeito.

Se, no século passado, o desafio era descobrir aquilo que se deveria fazer para motivar as pessoas, mas, mais recentemente, tal preocupação mudou de sentido. Segundo Bergamini (1997) hoje se percebe que cada pessoa traz dentro de si suas próprias motivações, o que mais interessa, agora, para as organizações, portanto, é encontrar e adotar recursos organizacionais capazes de não sufocar as forças motivacionais inerentes às próprias pessoas. O importante é agir de forma a fazer com que elas não percam a sua sinergia motivacional. Descobriu-se, finalmente, que o ser humano não se submete passivamente ao desempenho de atividades que lhe sejam impostas e que não tenham para ele nenhum significado.

A motivação deve ser considerada como um aspecto intrínseco às pessoas, ou seja, ninguém pode motivar ninguém, pois a motivação específica para o trabalho depende do sentido que cada um dá a ele.

### **3.2 O Estado e a Segurança Pública**

O entendimento sobre o conceito de Estado e de Segurança Pública, a ser debatido no decorrer deste capítulo, busca fazer o resgate histórico dos eventos e estruturas mais importantes que contribuíram para a formação do pensamento político ocidental. As concepções sobre a atuação do Estado, no que se refere à segurança pública, são fatores determinantes na construção da estrutura das organizações policiais e na definição da missão que a elas se atribui. Através do conhecimento da evolução do pensamento e da formulação de conceitos será possível implementar estudos e análises comparativas, que permitirão conhecer e contrapor realidades em busca do encaminhamento de soluções possíveis para os problemas que são debatidos no decorrer do presente estudo.

#### ***3.2.1 O Entendimento do conceito de Estado***

As idéias políticas a serem debatidas no decorrer deste capítulo podem ser agrupadas em cinco categorias principais, segundo as idéias de Finley (1980), como forma de identificar os diferentes entendimentos sobre a concepção de Estado durante a Antiguidade, a Idade Média, a Idade Moderna e a Era Contemporânea.

Os gregos estudavam o Estado mais como uma abstração do que uma realidade, e o analisaram mais pelas características que deveria apresentar para que fosse propício à realização de uma vida confortável, do que pelas características que pudessem diferenciar os Estados entre si. O enfoque que davam a seus estudos era moral e ético.

Os romanos, embora responsáveis pela instituição do Direito e de códigos que influenciariam os séculos seguintes, não contribuíram com avanços significativos em relação ao pensamento político construído pelos gregos. Mesmo se referenciarmos a ascensão do cristianismo e a primazia dos assuntos religiosos sobre vários aspectos da vida humana e sobre a formulação de novos valores e princípios, a contribuição dos romanos se notabilizou mais pelo debate em torno dos poderes dos soberanos e da autoridade espiritual do Papa. “Até o século XV, as teorias políticas eram concebidas como formas adequadas de criação de

leis justas e instituições legais que pudessem garantir correção e justiça nas decisões” (LOPES, 1990).

Na Idade Média, embora nenhum pensador tenha formulado uma teoria sobre o feudalismo, o período foi fértil em especulações sobre os poderes dos imperadores frente a uma crescente influência da Igreja Católica. A Idade Moderna é um dos períodos mais ricos da história da civilização ocidental, haja vista diversos acontecimentos, tais como o Renascimento, o Absolutismo, a Reforma Protestante, as revoluções ocorridas na Inglaterra e em suas colônias. O desenvolvimento do pensamento político-humanista e a formação de um caráter nacionalista são também eventos destacados dessa época.

Na era contemporânea muitos acontecimentos marcaram o pensamento político, mas especialmente dois movimentos exerceram influência decisiva: as revoluções na França e na Rússia, e o surgimento de ideologias totalitárias de direita, como o nazismo e o fascismo.

### 3.2.1.1 O Estado Grego

Para muitos estudiosos, os antigos gregos foram, provavelmente, o povo mais politizado da História. Existe praticamente um consenso de que foi na região da antiga Hélade que o homem se debruçou pela primeira vez sobre o estudo da Política. O próprio termo “política” deriva do adjetivo grego *politikós*, que se refere aos assuntos relativos à *polis* ou cidade, ou seja às questões urbanas, civis, sociais e políticas (BOBBIO, 1983). O território habitado pelos gregos era, na verdade, fracionado em centenas de cidades autônomas e independentes umas das outras: as cidades-Estado ou *polis*. O fato de existirem diferentes tipos de *polis* era um convite para o pensamento a respeito da melhor forma de governo, que tanto marcou a filosofia grega e o próprio pensamento político ocidental até a Idade Moderna (BARKER, 1947).

A estrutura social das cidades Estado era composta por uma classe de cidadãos que detinha o poder político e econômico, sendo a cidadania considerada hereditária e algo que devia ser compartilhado; outra classe era representada pelos estrangeiros livres, que não possuíam direitos políticos, mas podiam exercer atividades econômicas; e uma terceira classe era composta pelos escravos privados, de todos os direitos. A teoria política grega via como natural a existência de escravos, pois neles repousavam as atividades econômicas, predominantemente agrárias (SABINE, 1961).

O conceito grego de cidadania considerava o seu exercício como uma atividade elevadíssima e realmente obrigatória para todos os cidadãos. Ela consistia, basicamente na efetiva participação nos assuntos políticos da cidade. Segundo Aristóteles, ser cidadão significava possuir integração social, cumprir deveres e usufruir dos direitos previstos em leis e nos costumes da sociedade da época (DUROZOI E ROUSSEL, 1990). Segundo ainda a concepção aristotélica, o ser humano é, por natureza, um animal político e, por consequência, sua participação nos assuntos de sua cidade é uma ação natural de todo ser humano.

Por outro lado, a obra de Platão elevou o nível da reflexão política grega e se apresentou como um verdadeiro roteiro para o que pode ser considerado um bom governo. O Estado descrito em “A República” é apenas uma utopia que consistiria em algo não corrompido, em que os melhores e mais sábios homens governariam, (A concepção de que o mais sábio deve ser o governante foi extraída de Sócrates) Platão polemiza com a concepção sofista de justiça em que é justo que o mais forte domine o mais fraco. Ele dá ao seu Estado um sentido coletivista bem diverso do sentido do individualismo sofista, cabendo ao governante sacrificar seus fins pessoais em nome da satisfação dos interesses gerais da coletividade. Platão considerava ter chegado ao modelo de Estado que permitiria a cada cidadão uma boa vida, ou vida justa, em que cada um exerceria seus direitos e deveres em conformidade com suas aptidões. Isso seria justificado pela concepção platônica de política: - “toda forma de política que pretenda ser autêntica deve ter como objetivo o bem (espiritual) do homem” (REALE, 1980). Platão admitia, ainda, que todos os Estados são corruptos, em maior ou menor grau e analisava os Estados que conhecia como corrupções do Estado ideal.

Segundo Straus (1987), Platão, em seu livro sobre legislação, conclui que o melhor regime político exequível seria o de uma Constituição, um misto entre a monarquia e a democracia, tirando da primeira a autoridade e a sabedoria e, da segunda, a liberdade (evitando o igualitarismo absoluto). Assim, autoridade, sabedoria e liberdade deveriam ser mescladas de forma, a garantir o melhor governo possível.

Platão se mostrava um teórico político clássico por excelência, bastante voltado para a noção de política como reino da ética e da moralidade.

Para Cole (1982), enquanto Platão se empenhava em construir uma república ideal apenas com o pensamento, e em descobrir e satisfazer as necessidades reais do espírito humano, Aristóteles se preocupava em escolher a melhor dentre as formas e métodos usuais de governo. Para Aristóteles, a política seria a ciência prática por excelência.

Para Mayer (1982), é importante destacar que Aristóteles construiu sua teoria política com base na refutação de Platão, criticando a abolição da propriedade privada e da família preconizados por Platão.

A teoria política de Aristóteles tinha como tarefa fundamental a busca da melhor forma de Estado na realidade que observava. Também para ele não havia diferença entre a política e a ética. Sua concepção de Estado ideal é baseada, principalmente, na moral, e exige a população na medida justa, ou seja, nem numerosa nem diminuta; território com dimensões que lhe permitam produzir o essencial para a vida, evitando o desperdício; cidadãos livres, educados e que respeitem as leis; funções econômicas, sociais, e militares distribuídas entre as diferentes pessoas de acordo a dimensão temporal; virtude ensinada por meio da educação fornecida pelo Estado, como algo natural e inerente a todos os cidadãos.

Aristóteles baseava sua ordem política na família (MAYER, 1985; REALE, 1993), pois ela é o núcleo original da cidade, sendo que esta reproduz em escala ampliada as relações entre os familiares. Da mesma forma que Platão, chegou a uma tipologia de seis formas de governo, baseada nas formas pelas quais o poder soberano é exercido, seja por um só homem, por alguns homens, ou pela maioria dos homens. Como cada forma de governo pode ser exercida de maneira correta ou incorreta, Aristóteles chegou a uma posição bem semelhante à de Platão; ou seja, o governo exercido por uma só pessoa pode ser, quando corretamente exercido, uma monarquia, ou se exercido de forma incorreta, uma tirania; o governo de alguns pode ser uma aristocracia, quando exercido de forma correta, ou uma oligarquia, quando exercido de forma incorreta; o governo da maioria pode ser a *politia* (democracia, no conceito moderno) como forma correta, e a democracia (anarquia no conceito moderno) ou demagogia, que é o exercício incorreto do governo de muitos. Mas Aristóteles, ao contrário de Platão, considerava que as três formas corretas de governo são naturais e justas, não havendo uma melhor forma de governo. Para Aristóteles, a monarquia seria a melhor forma de governo se existisse, na cidade, um só homem, de sabedoria e justiça excepcionais. Havendo um grupo de homens com essas mesmas características, a melhor forma seria a aristocracia. Com seu senso de realismo, e admitindo que todas essas condições anteriormente descritas raramente se verificavam, preferia considerar a *politia* a forma de governo mais adequada as cidades gregas.

Para Reale (1993), a *politia* é, também, a forma mais estável de governo, pois se fundamenta sob o estrato médio da população.

O governante ideal na teoria política aristotélica não era o filósofo puro e simples, mas o filósofo das ciências práticas, o político amadurecido pela experiência e dotado de prudência (MORRAL, 1985).

### 3.2.1.2 O Estado Romano

O mundo romano não produziu, em termos de especulação política, nenhum pensador do porte de Platão ou de Aristóteles, mas deixou uma grande contribuição para a história da reflexão política ocidental: o Direito, sobretudo nas concepções de soberania do Estado, das monarquias absoluta e constitucional, o Direito internacional. Ademais, deve-se ao Direito Romano a concepção jurdicista segundo a qual “o Estado é uma criatura do direito e não se deve estudá-lo com fato ecológico ou ético, mas sim em termos de competência jurídica e de direitos” (SABINE 1992).

Mayer (1985) indica que a grande diferença entre os mundos romano e grego é que, ao contrário das *polis* helênicas, as cidades romanas, contaminadas pela filosofia estóica, possuíam uma consciência universal, ou seja, sabiam-se partes de um império que se pretendia universal e totalmente diverso da tradição grega voltada para as *polis* atomizadas.

Segundo Sabine (1992), os estóicos falavam de uma comunidade moral e espiritual que incluía todos os povos, comunidade essa que era impulsionada pela razão, o elemento que inspirava os homens a viverem em comunidade ou associação. Dessa forma, existindo apenas uma razão, somente poderia existir uma lei, um Direito e um Estado. Ainda assim, o homem estaria sujeito a dois tipos de leis e de Direito: a lei da “cidade universal” e a lei da razão e do costume.

Políbio, um dos grandes pensadores romanos, desenvolveu uma teoria das formas de governo em que a Constituição de um Estado era considerada a principal causa de sucesso, em termos da conquista de um império universal (BOBBIO, 1976). Segundo sua teoria, haveria sete formas de governo; três boas (reino, aristocracia e democracia) e três ruins (tirania, oligarquia e oclocracia, ou governo da plebe ou massa), que se desenvolveriam em um ciclo histórico. O ciclo polibiano seria uma alternância de governos bons e maus, em um processo descontínuo, que levaria a oclocracia de volta ao reino, já que Políbio era um fatalista, que admitia a corrupção humana como latente. Para Sabine (1992), o maior mérito de Políbio, em termos de contribuição para a teoria da forma mista de governo, encontra-se na idéia do ciclo

convertido em lei histórica, e no governo misto fundado sobre o equilíbrio de poderes políticos, não no equilíbrio de classes sociais, como afirmou Aristóteles.

Dentre os estóicos ulteriores, apenas Marco Túlio Cícero chegou a elaborar uma teoria política. Segundo Sabine (1992), as bases do pensamento político dele são o governo misto e o ciclo de formas de governo e, apesar de não representarem grande originalidade, sua ampla difusão influenciou escritos futuros, inclusive os de Santo Agostinho.

Segundo Straus (1993), Cícero considerava que a virtude só existiria quando utilizada em sua totalidade por meio de uma vida política, do governo do Estado. Surgia, assim, o conceito tipicamente clássico de estadista, ou seja, de alguém que poderia ser considerado o mais virtuoso e o mais sábio dentre os homens. Cícero admitia três boas formas de governo: a monarquia, a aristocracia e a democracia e segundo Sabine (1992), três são os princípios gerais do Estado que ele propunha: a) a autoridade do Estado emana do povo; b) o poder político é o poder do povo; c) o Estado e o direito estão sujeitos à vontade de Deus.

Outro pensador romano foi Sêneca, que não formulou idéias sobre as formas de governo pois acreditava que nenhuma delas era boa. A base de seus pensamentos políticos estava centrada em determinar quem devia governar. Para ele, a República era antes uma associação moral que um Estado; o governo surgiu quando os homens se tornaram egoístas e idealizaram a propriedade privada, tornando-se corruptos após terem vivido uma idade do ouro. Sêneca, na verdade, formulou os princípios básicos da filosofia política cristã da Idade Média. Segundo Sabine (1992), a idéia que Sêneca fazia de Estado como uma associação artificial mudou totalmente a direção do pensamento político.

Quando o cristianismo foi adotado pelo Império Romana, de pronto se operou uma mudança no Estado, através da celebração de um compromisso principal entre Igreja e Estado em que a concepção de monarca divinizado fora abandonada e o governante obrigado a admitir uma autoridade religiosa secular, independentemente de valor superior. Era necessária, portanto, a elaboração de uma teoria das relações entre a Igreja e o Estado.

O principal pensador cristão desse período foi Santo Agostinho. Em sua obra “Cidade de Deus” ele debate a idéia de que o homem possui dupla natureza: o espírito, pelo qual ele é cidadão da Cidade de Deus, e o corpo, que o torna cidadão de uma cidade terrena. A distinção entre o terreno e o espiritual é a chave para a compreensão da história da humanidade, que, segundo ele, é eternamente dominada pela luta entre os interesse das duas partes. Ele fala ainda da dupla natureza das leis, pois há uma lei divina, eterna e imutável, e uma lei terrena, que é mutável e imperfeita. Assim, se todos os homens fossem bons e justos, o melhor regime de governo seria a democracia. Já que isso não ocorre, segundo Santo

Agostinho, a lei mais justa é aquela que proclama como governante o homem mais justo. Sendo a lei terrena temporal e imperfeita, incapaz de garantir que os homens possam viver de forma justa, a presença da lei divina é fundamental para a vida humana.

Sabine (1992) afirma que Santo Agostinho não conseguiu elaborar uma teoria da relação da Igreja e o Estado terreno, mas apenas demonstrou que um Estado justo é aquele em que predomina a verdadeira fé cristã e a religião é apoiada pela lei e pela autoridade. A influência das idéias e pensamentos de Santo Agostinho foi fundamental para consolidar a grande mudança da teoria política provocada pelo cristianismo.

Voegelin (1982), retratando essa marcante influência, afirmou que o destino espiritual do homem, no sentido cristão, não pode ser representado na terra pela organização do poder de uma sociedade política, e sim pela Igreja. A esfera do poder é, assim, radicalmente desdivinizada e se torna, segundo suas idéias, temporal.

### *3.2.1.3 O Estado na Idade Média*

A Idade Média (classicamente compreendida entre os anos 476 e 1453 D.C.), não foi, em termos de pensamento político, um período tão expressivo como foi a antiguidade. O período medieval, entretanto, foi fértil em termos de especulações a respeito do poder dos imperadores, devido à grande influência da Igreja Católica e do Papa. Na Idade Média, as concepções pré-escolásticas retratam o Estado como algo negativo, repressivo e justificado apenas devido à natureza má do homem. Não haveria formas boas de governo e apenas a Igreja poderia fornecer ao homem uma vida boa. Muitos séculos depois, essas idéias seriam repetidas novamente através dos pensamentos de Marx, quando este apresentava também uma concepção similar e negativa do Estado.

Para Skinner (1983), duas foram as formas principais de análise política difundidas na Idade Média: a primeira baseava-se no estudo da retórica, que produziria os chamados livros de conselho, destinados à discussão das virtudes dos governantes; a segunda foi representada pela filosofia escolástica.

O pensamento político medieval tem como característica principal a influência romana, especialmente no que tange ao Direito e à idéia de um império universal. Com a redescoberta de Aristóteles, no século XIII, porém, o aristotelismo passou a dominar grande parte da especulação política, através de pensadores como São Tomas de Aquino.



Coube a São Tomas de Aquino difundir a concepção clássica do Estado como algo natural de criação divina. Sua concepção de sociedade e política era a de que a sociedade era um sistema de fins e propósitos no qual o inferior serve ao superior e este dirige e guia o inferior. Dentro de uma tradição aristotélica, São Tomás de Aquino concebeu o homem como um ser político e social por sua própria natureza, sendo a sociedade civil a direção para a qual ele se inclina por não conseguir alcançar sozinho tudo o de que necessita para viver. Dessa forma, naturalmente, o homem inicia sua vida em família e, posteriormente em cidades (BOBBIO, 1992).

A idéia de São Tomas de Aquino sobre a cidade implica dividi-la em numerosas partes homogêneas, mas reunidas sobre uma só autoridade política, da qual depende a cidade toda. Essa autoridade política é perfeitamente natural e consiste no governo de homens livres sobre homens livres, tendo como fim o bem comum a todos os cidadãos (paz e harmonia entre todos os cidadãos que compõem a cidade).

O poder desse governante, na concepção de São Tomás de Aquino, deriva de Deus e deve estar limitado, tanto quanto sua autoridade, por leis. O governo possuiria ainda um fim moral que seria a obrigatoriedade de agir de forma a garantir a todos os cidadãos uma vida satisfatória e virtuosa (SABINE, 1992). Segundo suas idéias, o bem comum deveria prevalecer sobre o privado, e isso seria válido também para o governante, ao se propor realizar os interesses da coletividade, em lugar de atender unicamente a seus próprios interesses. Entendia ainda que, como pensava Aristóteles, o governo deveria ser exercido pelo homem mais capacitado da cidade, devendo este distribuir os cargos políticos a outros cidadãos que fossem, como ele, bons e virtuosos.

Para São Tomás de Aquino, as leis são instrumentos privilegiados da política e é por meio delas que o governante promove a justiça e o bem entre os cidadãos (STRAUS E CROPSEY, 1993). Na sua visão, somente a lei poderia conferir estabilidade ao regime político da cidade e somente a ação dirigida com o intuito de promover o bem do povo tornava legítimos o governante e o regime político (SKINNER, 1993). Existiriam a lei eterna, a lei natural, a lei divina e a lei humana. Considerando que o homem só possuía influência sobre esta última, e que não poderia contrariar as outras três anteriores, entendia que Deus era o autor e a fonte do poder político do homem na Terra, devendo os reis e seus súditos estar sujeitos ao Papa, que é o Vigário de Cristo na Terra, mas cuja atuação deveria se restringir aos assuntos sobrenaturais. Ele percebeu ainda que o Estado é fundamental para garantir ao homem a sua subsistência (função econômica) e só quando isso ocorre é que se torna possível ao homem viver de forma justa e virtuosa.

Bobbio (1992) destaca que o que torna o pensamento político medieval inédito é o fato de que as concepções pré-escolásticas retratam o Estado como algo negativo, repressivo e justificado apenas devido à natureza má do homem. Não há formas boas de governo, apenas a Igreja pode fornecer-lhe ao homem uma vida boa (concepção totalmente oposta à dos gregos). Somente Marx, muitos séculos depois resgataria novamente uma concepção negativa similar.

Para Skinner (1993), as idéias de Marcílio de Pádua contribuíram para a evolução da teoria política na Idade Média, ao identificar um sistema de controle para evitar que o governante se transformasse em tirano. O sistema deveria manter a autoridade do povo dentro do governo de uma cidade por meio de três mecanismos: a eleição direta, no lugar do sistema de hereditariedade; a proibição do governante não poder aplicar seus próprios critérios para o governo, nem interpretar a lei de forma a se favorecer; criação de sistema de controle para os magistrados e conselhos eleitos pelo povo, de forma a garantir sua responsabilidade perante a população. O sistema deveria ser constituído de conselhos, sendo um deles o *Parlamentum* ou assembléia geral, o qual precisaria indicar um conselho menor, que nomearia os funcionários necessários para as atividades do governo.

Marcílio de Pádua foi um dos precursores da teoria da soberania popular, defendendo os poderes da população em nomear e destituir seus governantes. Mais do que isso, ajudou a popularizar junto à teoria política medieval, a concepção de que o fim máximo da República é a paz, e a conservação da liberdade não é incompatível com a busca pela paz. Para isso, é necessário que o povo assuma a função principal de legislar. Estava dado, assim, um importante passo para desdivinizar o Estado, direcionando o pensamento político para a defesa das repúblicas independentes e abandonando o conceito de império universal. Pode-se dizer que começava a construção da idéia de Estado no conceito moderno, trabalho que Maquiavel e Hobbes, entre outros, continuaram.

#### 3.2.1.4 O Estado na Idade Moderna

O período que vai do ano 1453 (queda do Império Romano do Oriente) ao ano 1789 (Revolução Francesa) é um dos mais ricos da história da civilização ocidental, não somente em termos políticos, mas também nos campos social, econômico e cultural. Foi uma era de transformações e de ruptura, em que a ética e a moralidade católicas diminuíram sua influência, dando lugar a um novo tipo de ser humano, mais voltado para interesses pessoais do que para os coletivos.

As opiniões podem divergir quanto ao surgimento do absolutismo como sistema político, mas é inegável a sua influência no desenvolvimento do conceito do Estado como modernamente o conhecemos. Segundo Bobbio (1992), o Estado moderno se distingue do feudal pela centralização do poder. A história do Estado moderno fundamenta-se na existência de duas forças em tensão, uma das quais ligada ao policentrismo do poder, típico da Idade Média, e a outra ligada à centralização e ao Estado unitário. Fica evidente, também, a separação final entre religião e Estado, operada quando da formação dos Estados modernos, sob o manto do absolutismo.

O absolutismo trouxe uma série de inovações institucionais que, segundo Crossman (1992), constitui-se em muitos dos fundamentos do Estado moderno: territórios delimitados, aparato administrativo, criação de um exército profissional, de um sistema financeiro respeitado, da propriedade privada e do monarca absoluto.

Dentre os mais destacados pensadores do período, Nicolau Maquiavel pode ser considerado como o ponto de inflexão na história da ciência política pelas características de sua obra mais famosa, “O Príncipe”.

Como observa Gruppi (1980), Maquiavel não elaborou uma teoria do Estado Moderno e sim uma reflexão sobre a formação do Estado e de como ele se constitui, dentro de um arcabouço teórico que pressupõe política e moral como coisas diferentes: a política é definida como a arte do possível e do estudo das coisas como elas são, enquanto a moral estuda as coisas como elas deveriam ser. O Estado de Maquiavel não tem o objetivo clássico de assegurar aos cidadãos a virtude e a felicidade e nem o religioso de preparar os homens para o Reino de Deus. O Estado possui seus próprios objetivos, suas formas técnicas e suas próprias finalidades.

Segundo Sabine (1992), coube a Maquiavel dar uma contribuição fundamental para o desenvolvimento da ciência política, pois foi ele o criador do significado que se atribuiu ao Estado no pensamento moderno, ou seja, o Estado como força organizada suprema em seu próprio território e que persegue uma política consciente de engrandecimento em suas relações com outros Estados, convertendo-se não só na instituição política moderna típica, como na instituição cada vez mais poderosa da sociedade moderna.

Já Gruppi (1980) afirma que Maquiavel, apesar de seu pioneirismo, não chegou a construir uma teoria moderna do Estado, atendo-se à questão da fundação do Estado. Segundo ele, caberia a Jean Bodin essa tarefa ao estruturar a ciência política na França em um terreno muito mais avançado e complexo do que aquele oferecido pela Itália a Maquiavel. No entender de Gruppi (1980), para Jean Bodin não se tratava de fundar o Estado unitário

territorial, mas de equilibrar as forças sociais em luta dentro desse Estado já forte e enraizado; não era o momento da força que interessava a Jean Bodin, mas o do consenso através da integração à política da moral, do direito e da justiça. Seu posicionamento implicava também uma clara separação e diferenciação entre Estado e governo: o primeiro consistia na posse de um poder soberano e o segundo era o aparato por intermédio do qual se exerce o poder. Segundo Gruppi (1980), Jean Bodin diferenciava claramente o governo e o regime pelo qual esse governo é exercido.

Hobbes (APUD BOBBIO, 1992) foi um dos primeiros pensadores a descrever o Estado como artificial. Ele partiu do princípio de que o homem possui uma razão natural, que o faz desejar evitar, a todo o custo, a morte violenta, além de possuir uma natural cobiça, que o leva a desejar tornar suas coisas comuns; ou seja, o homem tende naturalmente à individualização, e não à sociabilidade. Vive ainda num estado de natureza marcado pela guerra entre homens e suas paixões. A sociedade é uma criação artificial e o Estado surge da igualdade dos homens. Todos temem a morte e são naturalmente violentos. O homem é dotado de tríplice natureza: um corpo natural, um corpo político e um corpo místico.

Crossman (1992, p.98) destaca a existência de seis postulados fundamentais na filosofia política de Hobbes:

- o homem aprecia viver sob as leis da natureza, se tiver a garantia de que todos os outros irão agir da mesma forma;
- a obediência prevista somente será possível se houver um poder coercitivo comum, superior a cada homem, exigindo o cumprimento das leis;
- o Estado surge como um contrato entre os homens, que renunciariam a seus poderes e direitos de defesa própria, em troca da garantia de um poder comum e superior, conduta essa que deve alcançar todos os habitantes de um mesmo território;
- o contrato social oriundo da vontade de todos exige a onipotência do Estado, de forma a garantir a igualdade entre os homens;
- o soberano (qualquer que seja) deve estar acima das leis, pois é dele que elas se originam; cabe ao soberano comandar as forças armadas, dispor sobre a propriedade e controlar a opinião pública (É preciso que seus poderes sejam supremos para evitar a volta ao estado de guerra que vigorava antes de ser constituído o Estado);
- uma vez que tudo isso tenha sido alcançado, a Igreja deve ser considerada uma serva do Estado.

Para Hobbes (APUD BOBBIO 1992), a primeira necessidade de uma sociedade é a ordem e o Estado (criação artificial do ser humano); é o instrumento para fazê-la acontecer, pois entendia que, sem ela o que prevalecia era uma situação de guerra entre os homens.

Segundo Chevallier (1993), na concepção de Hobbes, o homem se distingue dos outros animais por ser dotado de razão; não vive sozinho, mas concorre no mesmo espaço com seus semelhantes. A razão não é uma graça divina, mas algo que os homens, caso se esforcem, podem alcançar. Os homens, por natureza, deixam-se guiar pelo que ele chama de “apetites”, podendo tornar-se uns inimigos uns dos outros, caso não se estabeleça alguma limitação. A razão é capaz de impedir que eles se destruam, controlando os “apetites” e sugerindo a adoção das chamadas “leis da natureza”, ou seja: a autopreservação, pela qual todos os homens devem buscar a paz, e, se não a atingirem, tentar tirar o máximo benefício possível da guerra; a disposição dos homens em abandonar seus direitos em benefício da paz; a obrigação de todos os homens de cumprir os contratos que fizeram. Essa é a lei que levou à criação da sociedade civil, sendo o poder civil instituído em nome da segurança do povo (MACFARLANE, 1982).

A concorrência entre os homens, segundo Hobbes (APUD BOBBIO 1992), é que os impedia de alcançar o desenvolvimento da ciência e das artes, sendo a criação do Estado e da Sociedade Civil a única possibilidade de solução desse problema. A necessidade de garantir a segurança dos homens determina a criação de um aparato de justiça impondo, como consequência, a necessidade de um poder soberano.

Quirino (1992) observa que, pela teoria hobbesiana, é possível encontrar mais tarde a substituição do instinto da auto-conservação pelo desejo de bem viver, que se torna igualmente poderoso e leva à instituição da sociedade política, a qual passa a ser formada por uma multidão de homens que a criam como um ente legal a ser obedecido por todos os contratantes. O poder soberano é instituído e se personifica em uma pessoa ou conselho.

Além disso, destaca Sabine (1992, p. 112), “o que limita o soberano não é a lei natural (já que as leis naturais apenas expressam os princípios racionais para a construção de um Estado), mas o poder dos súditos”, proposição essa que revela toda a sua lógica, quando se considera que, para Hobbes, a grandeza e a vontade de um soberano é a grandeza de seus súditos, e o poder de um soberano não é maior que o poder somado de todos os seus súditos. As ordens do soberano devem estar colocadas na forma de leis civis, o que confere ao Estado hobbesiano uma natureza constitucional. Como o soberano é a fonte dessas leis, ele pode ser considerado acima delas, não podendo, entretanto, instituir leis que contrariem as leis da

natureza, o que obriga sempre à existência de uma conformidade entre leis naturais e civis (MACFARLANE, 1982).

Hobbes não considerava o seu Estado como sendo imortal; ao contrário, afirmava que poderia ser destruído caso fosse incapaz de realizar a missão para a qual fora instituído, ou seja, garantir a segurança dos súditos e suas liberdades privadas, tais como definidas pelas leis civis (CHATELET, 1991)

Também para Spinoza (APUD STRAUS, 1993) o Estado surgiu por um desejo de autoconservação dos homens, que os conduz à obediência a uma autoridade. Assim a sociedade existiria como resultado de um acordo comum de indivíduos, de entregar o poder a uma autoridade soberana, para melhorar o poder que cada um tem de obter a própria conservação. A sociedade possuiria uma vontade soberana derivada da razão, que seria expressa através de leis melhores ou mais razoáveis.

Segundo Chatelet (1991), para Spinoza o Estado é a articulação entre os desejos e as leis, que confere estabilidade e soberania a um corpo político. A sociedade em que o maior número de cidadãos participar da gestão política será a mais livre, forte e duradoura, pois as paixões estarão sendo usadas em nome dos interesses coletivos.

Na visão de Spinoza, o Estado existe para o indivíduo, mas subordina-o a um poder comum, na qual a maioria dos homens deve preponderar (STRAUSS, 1993).

Igualmente, na acepção de John Locke (APUD CHATELET, 1991), o princípio básico do governo político de que “todo governo está limitado em seus poderes e existe só pelo consentimento dos governados” demonstra que essa é a única forma de garantir que as decisões sejam obedecidas pelos cidadãos. Ainda que uma sociedade política possa ser criada pela força, o governo só terá o direito de exigir obediência no caso de obter o consentimento dos cidadãos, ou seja, a autoridade de um governo deriva da confiança nele depositada pelos cidadãos.

Com base em tais concepções, Chatelet (1991) afirma que são os proprietários que fundam o Estado, ou seja, são eles que definem o poder público encarregado de realizar o direito natural. São os proprietários que escolhem o legislador, o juiz e o governante. O Estado, nessa visão, terá sua existência medida pela capacidade de servir ao bem público – sendo entendido como bem público tudo o que se faz no interesse da maioria “lockeana”.

Montesquieu (APUD SABINE, 1992), outro destacado pensador da Idade Média, elaborou uma tipologia de governos, como os pensadores clássicos, mas inovou, ao diferenciar os regimes conforme os órgãos de governo e não de acordo com o número de governantes. Em sua visão, a prática política, ou a arte de governar, exige que cada sociedade

seja concebida e tratada segundo suas peculiaridade, quer dizer, à luz de sua história. Dessa forma, e pensando a respeito das leis, Montesquieu pôde chegar à conclusão de que estas leis são a aplicação da razão humana, mas também são condicionadas por uma série de fatores, como as características físicas e as condições sociais do país para o qual são elaboradas.

A teoria da separação dos poderes (Judiciário, Legislativo, Executivo) tem destaque no sistema filosófico de Montesquieu, pois se constitui num requisito fundamental para o estabelecimento de um governo equilibrado. Essa visão está diretamente ligada à liberdade política, pois a separação de poderes coibiria os abusos de poder por parte daqueles que o exercem. Ainda que aparentemente estejam separados, os poderes se interligam e dependem uns dos outros. De qualquer forma, essa divisão seguia princípios fundamentais entre os quais um mesmo órgão ou indivíduo não poderia exercer dois poderes diferentes na mesma nação, e deveria haver um balanceamento dos poderes que corresponderia à possibilidade de vetos (CHATELET, 1991).

Para Montesquieu (APUD SABINE, 1992), o comércio era o elemento que iria conectar a origem imperfeita da humanidade e o ideal de liberdade a que ela poderia chegar. O comércio traria aos homens refinamento espiritual, economia, sabedoria e tranquilidade. Na visão de Hirschman (1979) esse desejo de ganhar economicamente era positivo, pois evitaria as disputas de poder. Mas segundo Hirschman (1979) tal desejo, na verdade, anunciava prematuramente um mundo em que o interesse pessoal iria preponderar sobre os demais fatores como guia das ações do homem.

Na visão de David Hume (APUD CHATELET, 1991), as noções de governo e Estado surgem de uma motivação econômica, ou seja, da preservação de vantagens adquiridas. O Estado é, assim, desejado muito mais por se prestar a uma função econômica do que por representar um poder repressivo.

Mas nem sempre as vantagens da sociedade são tão visíveis. Alguns homens podem considerar que seu interesse seria melhor atendido por atos de injustiça. Para evitar que essa prática se dissemine na sociedade, a solução encontrada pelos homens é a instituição de um Governo cujo objetivo é a administração da justiça, ou seja, a proteção dos contratos de propriedade e o uso da coação para garantir o cumprimento de tais contratos (STRAUSS, 1993).

Dave Hume (APUD SABINE, 1992) introduziu a noção utilitarista do Estado, em contraposição aos ideais de direitos invioláveis ou justiça natural, ao afirmar que governo e sociedade são invenções dos homens, devem trazer-lhes benefícios e, se não cumprirem essa função, podem ser objeto da resistência dos cidadãos.

Sabine (1992) destaca a grande importância da contribuição de Jean-Jaques Rousseau (1712-1778) para a teoria política, principalmente no que se refere as suas teorias sobre as formas de governo e da função do legislador.

Segundo Strauss (1993), Rousseau entendia que o homem livre por natureza necessita de um governo para organizar e regular a vida em comum, com o qual ele deveria comprometer-se. Rousseau entendia, ainda, que é difícil a existência de um governo justo porque os homens que fazem as leis estão sob a influência de paixões; os cidadãos continuam a tê-las com todo interesse em alterar o governo, para satisfazê-las. Assim, como exigir que um indivíduo sacrifique suas paixões em nome de uma comunidade? Para Rousseau, ao contrário de Aristóteles, os homens não são seres naturalmente políticos, o que lhes permite sobreviver fora da sociedade. Esta é criada artificialmente, através de convenções celebradas entre os indivíduos.

Com o desenvolvimento da sociedade, os homens deixam de viver somente em função de si mesmos e passam a viver “vinculados” aos outros. Deixam de ser guiados por desejos e necessidades físicas individuais, para se deixarem possuir pelo desejo de posses e glórias que os distingam dos demais. Nessa situação, segundo Rousseau, os homens mais ricos sugerem a realização de um contrato estabelecendo a sociedade civil, pois sabem que essa é a única forma de garantir o direito à propriedade: a natureza não é mais suficiente para controlar os homens, fazendo-se necessária uma moral (não-natural) que defina seus deveres, e uma autoridade reconhecida, que faça cumpri-la. A humanidade cria, dessa forma, um ente artificial e impessoal, o Estado que, no entanto, possui vontade de pessoas naturais (STRAUSS, 1987).

Nessa sociedade prevalecem os interesses dos homens ricos, pois eles persuadem os mais miseráveis de que as instituições políticas também garantirão a paz e a justiça. Ao contrário do que se possa imaginar, no entanto, Rousseau não considerava essa sociedade tirânica, pois ela é tão fraca em seus arranjos que exige o estabelecimento de um conjunto de leis (MCFARLANE, 1970). A lei é, assim, produto de uma vontade geral de todos os cidadãos que formam essa sociedade civil e sua liberdade não é diminuída, porque eles continuam obedecendo às suas próprias vontades, transformada num instrumento que é o contrato (STRAUSS, 1987).

Chevallier (1993) destaca os pontos básicos do pensamento de Rousseau: o Estado é uno; o povo é soberano e dotado de uma vontade geral que se expressa na lei; não podem existir “sociedades parciais” como corporações e partidos; e a questão de uma religião civil. Na verdade, Rousseau pode ser considerado propagador da idéia de soberania fundada no



povo, na vontade deste último como guia da ação política – do governo democrático, organizado em bases modernas. Ao discutir a forma de governo que melhor realizasse a subordinação dos homens às leis, Rousseau dava à política, novamente um imperativo ético.

Já Adam Smith (APUD STRAUSS, 1987) alterou a teoria do direito natural, afirmando que os homens são naturalmente sociáveis, que essa sociabilidade não implica a constituição de uma sociedade política, mas, sim, em uma compaixão pelos demais. A natureza moldou o homem para viver em sociedade, mas dizer que o homem é um animal social não implica afirmar que é um animal político.

Para Hirshman (1979), o principal impacto causado pela obra *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith, foi estabelecer uma poderosa justificativa econômica para a busca desimpedida da concretização do interesse individual. A obra de Adam Smith coloca um ponto final nas especulações acerca do comportamento motivado pelo interesse apaixonado que havia marcado as idéias de seus antecessores, e abre caminho para a preponderância do comportamento ditado pela sociedade de mercado. Essa preponderância do econômico sobre o político fica bastante visível quando ele afirma que um bom governo não intervém de nenhuma forma na ordem econômica, mas deve proteger o trabalho e o capital, de forma a garantir que cada um disponha livremente do resultado de suas ações. Adam Smith reduziu as atividades do Estado à manutenção da defesa, à administração da justiça e à realização de obras públicas necessárias ao funcionamento do sistema econômico. A sociedade por ele imaginada seria guiada pela “mão invisível” do mercado; portanto, de características eminentemente de interesse individual. Segundo Macridis (1982), Adam Smith acreditava que uma harmonia social e econômica resultaria da livre concorrência e da interação de interesses e forças econômicas. Em suas palavras a ordem natural seria promovida em qualquer país pelas inclinações dos indivíduos, se as instituições políticas não distorcessem essas atitudes naturais, resultando em um povo livre, igualitário e independente, que concordaria em ser governado em troca do desfrute certo e seguro de seus direitos individuais, defendidos pelas cortes de justiça e pela força policial do governo (WATKINS, 1981).

O pensamento político, a partir das idéias de Adam Smith é de suma importância, pois muda de direção. A discussão do papel da moral na política é deixada de lado, destacando mais o debate sobre o papel do Estado na gestão dos negócios da sociedade. O Estado deixa de ser uma união natural de indivíduos, construída para a melhoria geral de suas condições de vida, para se tornar um entrave para o progresso da sociedade. Ele destaca, também, a necessidade de se limitar o poder da coletividade, para que a pessoa desenvolva plenamente suas capacidades em termos econômicos.

Já as idéias de Immanuel Kant (APUD BOBBIO, 1992), apesar de ele não ter escrito livros de caráter essencialmente político, têm implicações políticas importantes. Para ele, o Estado de natureza é provisório, ou seja, é apenas uma fase da história humana, pois, necessariamente, irá cessar e se transformar em Estado civil. Isso conduz à idéia de que a constituição de um Estado não é um capricho nem uma necessidade natural, mas uma exigência moral. O Estado é, assim, constituído na obediência à lei moral.

A passagem de um estado para outro se concretizará através de um contrato original que estabelece a vontade coletiva, representada por aquele a quem o povo delegou poderes de coação. O governo representativo é o único que sempre será legítimo, pois é aquele em que a legislação é determinada pela vontade geral (BOBBIO, 1992).

Não cabe ao Estado ditar regras de como cada cidadão pode atingir a felicidade e sim criar condições para que ele possa atingi-la. O bem público, entendido como aquilo que deve ser levado em máxima consideração em um Estado, é a constituição legal que garante a liberdade para cada indivíduo por meio de lei, e permite a cada um alcançar, pelo uso dessa liberdade, a felicidade pessoal. Assim, o Estado de Kant pode ser definido, em termos modernos, como um Estado de direito (BOBBIO, 1992).

### *3.2.1.5 O Estado Contemporâneo.*

Ao se empreender um exame dos principais acontecimentos políticos ocorridos nos séculos XIX e XX, verifica-se que dois deles têm destacada importância em relação aos demais, principalmente pela repercussão e influência sobre os acontecimentos seguintes.

A Revolução Francesa foi um dos episódios mais importantes da era contemporânea, e um dos seus maiores legados é a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, estabelecendo direitos, abordando a liberdade de pensamento e ação, a segurança da propriedade, as idéias de uma Constituição, a participação dos cidadãos no governo e a própria concepção de Estado.

A revolução Russa, de 1917, foi outro fato histórico marcante, não apenas por representar uma ruptura com a ordem econômica capitalista, mas por ter sido a mais radical experiência de destruição de uma ordem política centralizadora, semifeudal e absolutista. Vladimir Illitch Ulianov, Lenin (1870-1924), foi o grande responsável não só pela revolução socialista na Rússia, como também o teórico que soube dar-lhe a necessária justificativa dentro dos limites do materialismo dialético. A teoria leninista apresenta uma visão negativa

do Estado, visto sempre como um instrumento de dominação de classe, enquanto o homem deve ser visto como bom. Ele faz a defesa da necessidade de se destruir o Estado burguês por meio da violência, para que se possa instituir a ditadura do proletariado. O Estado é fruto de uma contradição insolúvel, pois sua natureza de classe torna impossível resolver os conflitos entre as classes sociais.

Para ele, sendo o Estado o resultado das contradições da sociedade, não pode ser considerado “eterno ou natural”, pois foi criado pela sociedade burguesa e baseado na opressão. Daí a necessidade de criação dos exércitos e da polícia em bases permanentes, atribuindo-se ao Estado o monopólio da força, e de uma burocracia pública isolada da população (Chevalier, 1993). A democracia ocidental é taxada como ficção, pois ainda que suponha garantias e liberdades constitucionais, estas são privilégio reservado aos ricos, e não direitos da classe trabalhadora. O poder, em qualquer forma de Estado, é sempre detido por uma minoria e exercido conforme os interesses desta. À ditadura burguesa Lenin contrapôs o conceito de ditadura do proletariado ou, no seu entendimento, a ditadura da maioria (GRUPPI, 1980). O que se verificou na prática, no entanto, foi que a ditadura do proletariado se mostrou tão opressora quanto qualquer Estado burguês, com a diferença de que o opressor e o oprimido mudaram de posição, ocorrendo a transferência de poder de uma classe para a outra. Assim, a ditadura do proletariado exercida pelo “Partido” deveria ser considerada pedagógica, pois o exercício da ditadura no interesse da maioria prescindiria de um processo educacional dessa maioria para que ela pudesse “saber” quais seriam os seus interesses (MAYER, 1985).

No amplo espectro das teorias e ideologias políticas, poucas provocaram tantos sentimentos negativos quanto ao fascismo e o nazismo, ou a direita totalitária. Para Sabine (1992), fascismo e nazismo são provas de que, em certos períodos, o homem pode eliminar da política não apenas a moral, mas também a inteligência.

As idéias, as bases místicas e irracionais da doutrina nazifacista devem ser entendidas não como um fenômeno da época, mas como uma alternativa aceitável para muitos anticomunistas frente à possibilidade de algo pior, que seria a ampliação da revolução socialista para todo o mundo. O poder de uma ideologia nunca foi demonstrado de maneira tão avassaladora (CROSSMAN, 1992).

Através de Edmund Burk (APUD SABINE, 1992), começam a surgir as idéias de que a política era um depósito de conhecimentos acumulados pela humanidade ao longo dos séculos, sendo possível modificá-la apenas de forma gradual. Segundo Sabine (1992), Burke acreditava que as instituições políticas constituem um vasto e complicado sistema de direitos prescritivos e observações consuetudinárias, que essas práticas são filhas do passado e se

adaptam ao presente sem solução de continuidade e que a tradição constitucional e social em geral deve ser objeto de uma reverência afim à religiosa, porque constitui o depósito de uma inteligência e de uma civilização coletivas. Vicent (1995) confirma esses postulados, acrescentando que a comunidade, a liderança, a autoridade e a hierarquia são produtos naturais, resultando de anos de prática cumulativa. A mudança não é o resultado intencional do pensamento humano, pois brota da própria tradição, que produz as liberdades e direitos dos homens. A razão não é descartada da política; ela é apenas circunscrita à prática. Segundo Vicent (1995), a principal crítica de Burke à razão era o fato de ela ser usada pelos liberais como algo dotado de poderes ilimitados.

Para Thomas Paine (APUD SABINE, 1992), a razão humana, uma vez livre das imposturas das tradições políticas reveladas através da religião, poderia apreender facilmente as leis naturais da sociedade e do governo. Conforme se difundisse o conhecimento racional, os governos inevitavelmente teriam que se reconstruir sobre princípios naturais; logo poderiam resolver os principais problemas sociais sem grande dificuldades (STRAUSS, 1987). Ao falar em princípios naturais, Paine (APUD SABINE, 1992) entende que as leis sociais são, na verdade, leis naturais, e que um governo que se baseasse nas leis naturais seria, obviamente, bom e capaz de resolver os problemas da sociedade. A principal função do governo não é criar valores próprios, mas impedir que criminosos enfraqueçam os valores criados pela sociedade (WATKINS, 1981).

Em contraposição a essas idéias, John Stuart Mill (APUD, SABINE, 1992), ainda que considerasse que os governos devessem estimular a iniciativa individual (individualismo utilitarista) postulava que o produto da riqueza gerada pela sociedade deveria ser dividido igualmente entre as pessoas. Acreditava não ser o pensamento racional ou o domínio da natureza, mas, sim, a liberdade de escolher e de experimentar o que distingue o homem da natureza. A proteção dos interesses e a felicidade da maioria eram assim substituídas por ele pela autorealização e liberdade. Sabine (1992) reconhece a importância de J.S. Mill para o liberalismo, pois, ao abandonar o egoísmo, criou o modelo de uma sociedade liberal marcada por valores morais e mais coletivizada. A verdadeira descoberta talvez tenha sido o fato de ele ter deixado bastante claro que as instituições políticas dependem acentuadamente das instituições sociais.

Outra corrente de pensadores políticos que marcaram essa fase da história foram os socialistas utópicos, cuja idéia era a de livrar-se dos rigores da era industrial, através do estabelecimento de comunidades auto-suficientes, em que homens, mulheres e crianças pudessem satisfazer suas necessidades sem recorrer ao mercado, ou seja, com base na livre

cooperação. Como reação ao individualismo e à desintegração das unidades sociais causada pela ascensão do capitalismo, os utopistas estavam interessados na reformulação da sociedade através da recuperação da comunidade e baseados na autonomia destas frente à tirania das grandes corporações capitalistas.

Robert Owen (APUD WATKINS, 1981) acreditava na necessidade de mudar o ambiente em que as pessoas vivem, propondo a reestruturação da sociedade por meio de comunidades-modelo, nas quais as pessoas aprenderiam a viver sob as regras da cooperação, e não da competição. Segundo Buber (1986) Orwen buscava reformar o todo social por meio de suas bases, pois acreditava que somente uma ordem justa em cada unidade poderia servir de fundamento para uma ordem justa total.

Essa corrente de pensamento colocava à mostra todo o descontentamento existente na época com a sociedade baseada na concorrência de mercado e na empresa individual, identificando nelas a fonte dos problemas de seu tempo. Os socialistas utópicos defendiam, em seu lugar, a ascensão de uma organização social baseada na cooperação.

Por outro lado, Sabine (1992) vê em George W.F. Hegel (1770-1831) a semente de todo o pensamento político do século XX, construído através do método dialético (tese, antítese e síntese) e do método histórico.

Segundo Strauss (1987), Hegel não procurava descrever um Estado ideal, mas reabilitar o real, demonstrando sua racionalidade, a o sentido ético da vida política. Demonstrava que só no Estado um indivíduo pode atingir a universalidade e que o papel da filosofia não era ensinar ao Estado como ele deveria ser, mas ensinar aos homens como interpretá-lo.

Hegel considerava a realidade humana é essencialmente social e que o Estado surge de conflitos e se torna palco para eles, além de acarretar outros. Ele estava interessado no que chamou de vida ética, ou seja, na sociedade e no conjunto de suas determinações empíricas – os dois sistemas, encimados na família e na sociedade civil – e no princípio imanente que as unifica – o Estado. Na visão de Strauss (1987), Hegel acreditava que as instituições são criadas com um fim ético: introduzir o homem, como ser consciente, dentro da realidade social; nesse sentido, a primeira dessas instituições é a família, que se constitui em uma imagem do Estado (relações entre indivíduos baseados na confiança) mas ainda primária, posto que se trata de uma associação natural e imediata e não o resultado da razão ou do pensamento.

A vida na família exige que o pai entre em contato com a comunidade, na qual ele estabelece relações sociais ainda mais complexas, aumentando a interdependência entre os

indivíduos e dando origem à sociedade civil. A sociedade moderna é assim, descrita como um sistema de necessidades (econômicas, jurídicas e políticas) e o Estado tem a obrigação de regulá-las racionalmente (Bobbio, 1981). O Estado moderno deve combinar a máxima autoridade com a realização da liberdade dos cidadãos, tendo essa liberdade surgido como um fenômeno social, através do desenvolvimento moral da comunidade; cabe a ele garantir, por meio da legalidade, a segurança das pessoas e de sua propriedade, exercendo um poder de forma sempre absoluta e nunca arbitrária (SABINE, 1992). Assim, um indivíduo somente poderia viver eticamente se vivesse em conformidade consciente com as leis e instituições de um Estado.

Com Charles Alexis de Tocqueville (APUD CHATELET, 1991) surge a idéia de democracia mais como um estado social do que como um regime político. É a condição de igualdade que se estende pelas instituições políticas, pelos costumes, modos e hábitos intelectuais de cada cidadão, tendo uma conotação política. A igualdade, entretanto, não é uma situação existente na sociedade democrática e, sim, potencial: o Estado democrático existe mais pelas paixões a que ele induz do que pela situação que ele cria, já que a igualdade não é nunca atingida mas sempre cobiçada. Para Tocqueville (APUD CHATELET, 1991), a paixão pela igualdade tenderia à conduzir a centralização de poderes e a minimizar a existência da liberdade, resultando em despotismo. Assim, a solução por ele apontada para esses problemas seria a criação de sociedades livres (comunas), nas quais a liberdade seria sentida em nível local e em que os cidadãos teriam a responsabilidade de se dedicar a problemas políticos cujos efeitos possam ser sentidos imediatamente. As associações são essenciais à democracia, porque fazem os indivíduos aprender a ter propósitos comuns (STRAUSS, 1987).

A liberdade passa a ter uma outra visão, nas idéias de Mikhail Bakunin (APUD, TRATNBERG, 1988). Seu pensamento se insere em uma perspectiva histórica, que se fundamenta na idéia de que a religião, o Estado e a propriedade podem até ter sido úteis para o desenvolvimento do homem, mas hoje estão se constituindo, devido à sua obsolescência, em entraves ao florescimento da liberdade e da emancipação da humanidade. Bakunin temia a burocratização da sociedade, pois entendia que toda a ideologia se corrompe e se burocratiza ao assumir o poder (TRATBENGERG, 1988). A sociedade proposta por ele se baseava em dois elementos: a comuna livre e a empresa dirigida de forma coletiva pelos operários. “A organização livre e autônoma de todas as unidades ou partes separadas que compõem as comunas e sua livre federação fundada de baixo para cima, sem a injunção de qualquer autoridade, seja qual for, mesmo que eleita (Mikhail Bakunin (APUD, TRATENBERG, 1988)).

Dentro da mesma linha de pensamento, mas ligado a uma corrente do sindicalismo revolucionário que deseja derrubar o Estado e o sistema capitalista, George Sorel (APUD WATKINS, 1981) buscava na ação dos sindicatos uma via para a revolução e a encontrava no mito da greve geral, da violência antes de tudo ideológica. Para ele, os democratas modernos se aproximavam dos demagogos gregos durante as campanhas eleitorais e se distanciavam dos eleitores depois de assumirem seus cargos. Descartada dessa forma a via democrática, ele pregava que era necessário reduzir o tamanho do Estado via greve e violência.

Na verdade, o pensamento político moderno tem sido marcado por um verdadeiro renascimento do anarquismo (contracultura do final dos anos 60) voltado contra o liberalismo, que, apesar do discurso anti-Estado, reconhece nele o único monopólio legítimo de coerção e da força (WATKINS, 1981). O desenvolvimento de diversas tecnologias tem permitido a descentralização da economia e do Estado, dando origem a comunidades locais, pequenas e autogovernadas, capazes de cooperar entre si e de compartilhar suas produções. Essas pequenas comunidades têm-se prestado com maiores resultados à preservação do meio ambiente, dentro de uma perspectiva de idéias anárquico-comunista (VICENT, 1992).

Essa contraposição entre Estado e sociedade burguesa e as críticas à economia capitalista encontram respaldo também nas idéias de Karl Marx e Friedrich Engels (APUD STRAUSS, 1992). Marx tanto segue quanto modifica a filosofia de Hegel: elimina a idéia de que a nação é a dimensão básica da História Natural, substitui o pressuposto de luta entre as nações pelo da luta de classes e mantém a idéia de que a dialética é o único método lógico capaz de formular uma lei de desenvolvimento social, e de que a luta é a força impulsora da mudança social, sendo essa luta baseada na busca do poder. A aplicação do materialismo dialético fornece a Marx uma nova filosofia da História, ou seja, o materialismo histórico, pelo qual ele afirma que a luta de classes, oriunda das relações econômicas permearam toda a História da humanidade, até que se chegasse à sociedade sem classes – o que confere ao materialismo de Marx um componente ético que não pode ser desprezado (SABINE, 1992).

O Estado, para ele, surge sempre como o resultado de uma realidade concreta vigente, nunca como uma realidade em si; é sempre um órgão de coerção a serviço da classe dominante, refletindo os interesses desta e que, apesar de se apresentar com o status de único representante universal da sociedade, na verdade representa apenas uma das classes, ou seja, particulariza a universalidade, levando a uma despolitização da sociedade (SABINE, 1992).

Para Gruppi (1980), Engels entende o Estado como uma necessidade a partir de um determinado grau de desenvolvimento econômico, necessariamente ligado à divisão da sociedade em classes. O Estado é justamente uma consequência dessa divisão; começa a

nascer quando surgem as classes e, com elas, a luta de classes. Ainda que ele esteja voltado para os interesses de uma classe, a maior parte dos homens não percebe esse fenômeno, o que garante sua permanência durante um período de tempo. O governo, o aparato executivo do Estado, insere-se também nessa mesma lógica (GRUPPI, 1980), assim, a única forma de liberar o proletariado seria por meio de uma revolução comunista.

Para Bobbio (1983), é possível encontrar nas idéias de Marx e Engels elementos característicos do que seria um “bom” governo: a supressão do exército e da polícia como corpos separados da sociedade; a colocação da administração pública a serviço do poder popular; a extensão dos princípios da eletividade e da representatividade a todos os indivíduos e a todas as funções públicas; a obrigação de que todos os representantes da população sigam exatamente a vontade desta. Essa busca por condições de igualdade, em seu sentido mais amplo, vai encontrar resistência na visão de outros pensadores, fazendo surgir concepções de um Estado com atuação mais limitada.

A visão neoliberal da necessidade de um Estado mínimo se baseia em premissas desenvolvidas por Hebert Spenser (APUD VICENT, 1992), para quem a liberdade seria totalmente destruída se fosse tentada a igualdade. Foi ele quem primeiro relacionou Psicologia e Biologia, e quem introduziu, no campo da Sociologia e da Antropologia, os estudos de política e ética. As sociedades são o teatro de lutas permanentes, nas quais apenas os aptos podem sobreviver e evoluem, na sua visão, de uma ordem feudal para uma ordem industrial, baseada na igualdade e na meritocracia. Nessa sociedade o Estado, um mal necessário, deveria desempenhar um papel bastante restrito (VICENT, 1992).

Essa defesa é reforçada pela visão idealista de Thomas Hill Green (APUD VICENT, 1992), que reconhecia um papel mais ativo do Estado e apresentava uma aura filosófica às instituições e à lei de seu desenvolvimento, que o transformam na materialização de propósitos éticos. Diferencia na sociedade (ampla) do Estado (apenas uma organização); a primeira é constituída de relações baseadas no respeito à personalidade, na cooperação e na auto-limitação, cabendo ao segundo (Estado) a missão de obter essa harmonia. Para ele o Estado é um produto dos desejos e aspirações da sociedade, uma instituição ética e positiva, podendo ser considerada como uma entidade orgânica, projetada para a realização dos objetivos comuns da humanidade, que concordam com a individualidade e a liberdade verdadeiras.

Essa posição do Estado, de necessariamente representar o coletivo, é encontrada também em Émile Durkheim (APUD CHATELET, 1991); para ele o Estado é definido como uma instituição particular, mas encarregada da representação do coletivo, sendo considerado como



algo que se desenvolve juntamente com o desenvolvimento dos indivíduos. Com o desenvolvimento da sociedade, o Estado também se desenvolve, assumindo progressivamente novas funções (CHATELET, 1991). A democracia é considerada uma das extensões das comunicações entre o Estado e o indivíduo, uma forma moral da sociedade civil. Ele também entendia que somente o liberalismo, pelo respeito ao indivíduo, poderia trazer à sociedade industrial a regulação moral adequada ao seu desenvolvimento (BELLAMY, 1994).

A questão de liberdade é retomada por John Dewey (APUD BELLAMY, 1994), através de uma visão bastante diferente. Segundo ele a liberdade do homem se realiza na sociedade, quando se torna um membro efetivo dela e coopera para o bem comum. Sua concepção de inteligência envolve também a realização do homem de forma coletiva. Todas as instituições políticas teriam a função primordial de desenvolver o homem. Assim, sua teoria sobre política democrática é baseada em dois elementos fundamentais: concepção pluralista de sociedade e legitimação da autoridade do Estado. Sua concepção de Estado torna mais sólidas e efetivas as boas instituições e associações, ressaltando ainda que o ele deve assumir também a responsabilidade pelo desenvolvimento daqueles que não possuem, sozinhos, essa condição. A sociedade industrial, por apresentar diversos interesses e muitas vezes conflitantes, exige uma representação política baseada na cidadania desenvolvida de acordo com os preceitos democráticos de vida, obrigando as instituições políticas a estarem sujeitas a constante modificação, para permitir pronta expressão às mutantes condições de vida em sociedade (STRAUSS, 1987).

Tomada em seu conjunto, as idéias de Dewey tratam não de destruir um dos elementos do pensamento político (Estado), como o de Marx e Engels, mas de expandi-lo, através da retirada da democracia do sentido restrito da política e colocá-la como determinação fundamental de toda a vida da humanidade. Apresenta uma visão de fé na humanidade e em sua capacidade de resolver os problemas que a afligem, por meio da inteligência e a possibilidade de o homem viver em harmonia com a natureza e seus semelhantes.

Essas idéias foram mais tarde combatidas com as afirmações de que o liberalismo reduzia-se apenas a um único conceito o da liberdade, que se torna insuficiente como valor a dirigir toda a sociedade.

Já as análises Max Weber (1979) sobre o capitalismo e sobre a significação da burocratização das sociedades modernas se apresentam como marcantes para o pensamento científico e político contemporâneo. Em termos políticos, ele desenvolveu um projeto de reconceituação do liberalismo pluralista, fundamentado na democratização da ética da

responsabilidade e adequado às necessidades de um mundo desencantado e burocrático, bastante sufocado pelo poder das corporações.

Segundo Weber (1979), a ordem política se caracteriza por uma dualidade: a tendência ao conflito e à integração, emergindo, assim, uma forma de dominação (*Herrschaft*) que permite a formação de um grupo político. O Estado é considerado, por isso, a instituição que exerce a dominação no espaço de um território e no tempo (história) e concentra o monopólio da violência física legítima (CHATELET, 1991). Ele considerava a existência de três tipos ideais de dominação (de autoridade): a forma racional-legal, a tradicional e a carismática.

A dominação racional-legal baseia-se em um poder racional, estabelecido pelo direito e legitimado pela existência de regras legais e gerais, sendo típica dos Estados burocráticos. Essa forma repousa sobre a crença na legitimidade de regulamentos e sobre o direito de fornecer diretrizes por parte daqueles que a exercem, sendo também fundamentais a impessoalidade da obediência às ordens de um soberano, os princípios da competência e da hierarquia administrativa, a especialização e o saber profissional, a separação entre os patrimônios público e privado e a subordinação do soberano às leis específicas que limitam o seu arbítrio (RAMOS, 1983).

A dominação tradicional se baseia na crença de que existem tradições eternas e na legitimidade daqueles que exercem o poder com base nessas tradições, não havendo originalmente um quadro administrativo de características burocráticas. É a forma típica das monarquias absolutas, em que o passado determina a aceitação das regras (CHATELET, 1991).

Weber (1979) entendia que a dominação carismática seria uma forma alternativa para a burocratização inexorável da sociedade. O carisma é qualidade absolutamente extraordinária pertencente a uma personalidade específica, cujo possuidor pode deter toda uma autoridade, mesmo que transitória. A visão weberiana de democracia passava necessariamente pela busca de um modelo de líder, que deveria apresentar três características principais: ser nacional, de forma a evitar regionalismos; ter autoridade suficiente (reconhecida pela população) para, se necessário, impor políticas impopulares; e ser eleito diretamente pela população para poder assegurar uma liderança ao mesmo tempo forte e responsável. Esse líder emergiria da disputa política entre grupos, classes e indivíduos em busca da promoção de seus interesses, sendo essa a grande função da democracia (BELLAMY, 1992).

Um dos instrumentos utilizados para ratificar essa dominação é apresentado por Weber como o eixo central da luta política moderna: a burocratização. A burocracia, como tipo ideal (racionalidade, centralização da autoridade e impessoalidade), é não-racional

(WEBER, 1979). O seu significado é a proliferação de organismos sem conexão com as exigências gerais de funcionalidade, valorização acentuada dos aspectos formais e processuais sobre os aspectos substanciais, resultando morosidade nas atividades e redução das tarefas desempenhadas, sobrevivência e crescimento descabido de organismos que não desempenham mais alguma função efetiva, e finalmente, o triunfo da organização (burocracia) sobre as finalidades da sua própria existência. Ele sabia que a burocracia exigia também um tipo especial de ser humano para funcionar corretamente, que necessitava de ordens, que fosse impessoal no relacionamento, devotado ao dever e com pouca iniciativa pessoal. Ele temia também a ascensão de tais burocratas ao poder, dominando o Estado, porque a burocracia criaria uma nova hierarquia que se difundiria por toda a sociedade, fazendo com que mais e mais indivíduos procurassem desenvolver as mesmas características.

A dominação e o poder são debatidas por Hanna Arendt (1983), quando afirma que a modernidade representou um rompimento com a tradição política do Ocidente, iniciada com Platão e Aristóteles; se Hegel iniciou esse processo de ruptura com a teoria do desenvolvimento dialético da História, destruindo as bases de autoridade conferida à tradição, e com a sua identificação entre o real e o racional, a ele se seguiram Kierkegaard, com o seu conceito do homem como um sofredor (em vez de racional), Nietzsche, cuja negação da racionalidade do homem substituída pela vontade do poder leva-o ao niilismo, e Marx, que representa a destruição definitiva da tradição por meio de idéias como a de que o trabalho cria o homem, a da violência como motor da História e a da atualização da Filosofia Política. Mais do que lamentar a destruição do pensamento político foi a ruptura com a tradição, na visão de Hanna Arendt, que, ao representar um afastamento aos valores da “*polis*”, proporcionou as condições para a ascensão de regimes totalitários.

Para a mesma autora o poder é inerente a toda e qualquer comunidade política, e resulta da capacidade humana de agir conjuntamente o que, necessariamente, implica consenso. É necessário, portanto, que se tenha em mente que o poder só existe na esfera pública e nunca como propriedade de um só indivíduo, mas como pertencente a um grupo ou comunidade, e que existe enquanto ela existir.

O governo, segundo Arendt (1983), é a organização e a institucionalização do poder, assentando-se sobre a opinião daqueles a quem representa. O governo implica a divisão entre governantes e governados. As instituições representativas modernas mantêm o homem em uma perspectiva de vida privada, sem abrirem a possibilidade de ação ou de que ele possa verdadeiramente expressar suas opiniões. A autoridade é essencialmente uma relação entre iguais, cada um dos quais podendo iniciar uma ação, procurando em seguida parceiros para

ajudá-lo a executá-la. Não há autoridade quando existe violência, pois esta exclui o poder, podendo conduzi-lo a sua própria destruição. A violência é um fator por excelência a se contrapor ao poder e negar-lhe as próprias condições, destruindo-o sem que possa jamais desempenhar o mesmo papel na sociedade. A violência representa a destruição da esfera pública (ARENDT, 1983).

A idéia de que o poder é inerente a qualquer comunidade política perpassa também o debate sobre a teoria da *Public Choice*, que prove instrumentos para um estudo científico dos processos políticos e administrativos de tomada de decisões. Na visão de Dye (1992), a teoria da *Public Choice* valida as condições para que os grupos de interesse atuem de forma a pressionar o governo, que passa a fornecer bens quase-públicos que vão beneficiar somente esses grupos, apesar de os custos da ação governamental serem distribuídos por toda a sociedade.

Segundo Dye (1992) o pensamento político denominado de *Public Choice* vem sendo desenvolvido, desde a década de cinquenta, como sendo uma reunião de economia, política e administração pública, e tendo influência sobre o processo de formulação de políticas públicas. Para esse autor no centro da teoria encontra-se o postulado individualista, isto é, de que o homem é um maximizador de utilidade egoísta e racional. Enquanto os economistas pressupõem o conceito de *Homo Economicus* (maximizador de interesses pessoais), e os cientistas políticos se fundamentam na idéia de *Homo Politicus* (maximização do bem estar da comunidade), para os teóricos da *Public Choice* os homens buscam maximizar seu interesse pessoal tanto no mercado quanto na política.

O individualismo metodológico defendido pelos teóricos da *Public Choice* conduz à idéia de que a política, como a economia, pode ser objeto de um planejamento racional por parte dos indivíduos. Ninguém toma decisões isoladamente, ou seja, todas as decisões políticas são tomadas dentro de um contexto coletivo e social, em que os resultados da decisão de alguém dependem das escolhas de outras pessoas. A ação coletiva é um instrumento de poder pelo qual os indivíduos podem concretizar mais efetivamente seus valores individuais (HARMON, 1993).

A teoria da *Public Choice* pressupõe a existência de um contrato entre os homens o qual se constitui o fundamento do governo. Os homens, da mesma forma que buscam maximizar seus interesses no mercado, buscam maximizar o seu bem estar em termos políticos, através da celebração de um contrato que estabeleça um governo. O governo é entendido como mais uma das instituições coletivas existentes, distinguindo-se das demais pelo seu monopólio sobre o poder de coerção. As funções do governo estariam, assim, em sua

grande parte, destinadas a remediar os fracassos do mercado. O governo deve suprir bens públicos à sociedade e tratar também do problema das externalidades, sendo o mais conhecido exemplo, a poluição (DYE, 1992).

A teoria da *Public Choice*, ao mesmo tempo em que representa uma nova metodologia para a análise política, ao transpor para esta o ferramental da economia, acaba por asfixiá-la dentre de limites muito estreitos (efetividade e a metáfora do mercado). Suas contribuições para uma moderna análise da teoria da democracia, entretanto, no que se refere à crítica à forma representativa e à justificativa da forma direta, devem ser destacadas. Mas sua racionalidade individualista, voltada para a satisfação dos interesses pessoais dos indivíduos demonstra seu aspecto restritivo quando se analisa a vida humana em sociedade.

### 3.2.1.6 O Papel do Estado e a Segurança Pública

A relevância das idéias sobre o Estado e Governo até então apresentadas está fundamentada na idéia de que não se pode debater a questão da segurança pública sem que se apresente primeiro a essência de uma organização chamada Estado, a quem cabe harmonizar as relações dentro de uma sociedade.

É necessário que se destaque essa importância pois cada dia mais se reconhece que o Estado, como uma instituição política moderna, assume na vida dos cidadãos cada vez mais poder. Ele é considerado o aparato pelo qual esse poder é exercido e o Governo consiste na posse desse poder soberano, cuja imposição encontra-se na raiz do atendimento da necessidade de garantir a segurança das pessoas através, inclusive, da criação de um aparato de justiça. A própria destruição do Estado é muitas vezes debatida a luz de sua incapacidade de realizar a principal missão para o qual fora instituído, ou seja, garantir a segurança dos cidadãos e as liberdades privadas.

Na verdade, a criação do Estado apesar de ser enfatizada como sendo artificial e impessoal, é na verdade a consequência direta da vontade de pessoas naturais. Compartilhamos da idéia de que ele, como um órgão de coerção, está sempre a serviço de uma determinada classe, cujos interesses reflete.

Isso, todavia, não impede de que o Estado moderno possa combinar a máxima autoridade com a realização da liberdade dos cidadãos. Cabe a ele garantir, por meio da

legalidade, a segurança das pessoas e de sua propriedade, exercendo um poder de forma sempre absoluta, mas nunca arbitrário.

O pensamento predominantemente praticado em nosso país é o de um Estado mínimo refletindo uma visão neoliberal. Mesmo que se tente reconceituar esse liberalismo através de uma fundamentação na democratização da ética da responsabilidade, mais adequada ao mundo burocratizado e sufocado pelo poder das corporações, permanece muito viva a idéia da força invisível do mercado e de suas características eminentemente de interesses individuais. Deixa-se de lado a discussão do papel da moral na política e se direciona as discussões sobre o papel do Estado na gestão dos negócios da sociedade. Ele passa, em grande parte de sua atuação, a se destinar a execução de funções que visam remediar os fracassos do mercado e controlar o nível de violência que pode representar a própria destruição da esfera pública.

O presente estudo é desenvolvido tendo como realidade as práticas de um Estado neoliberal cujo conjunto de bens e serviços atinge apenas parte da população, apesar de os custos da ação governamental serem distribuídos por toda a sociedade.

Esse Estado é ainda caracterizado por uma matriz ideológica que reproduz, na área de segurança, no que se refere a conceitos, idéias e estruturas, a Doutrina de Segurança Nacional aplicada após o movimento revolucionário de 1964, que implantou a Ditadura Militar no país.

“A ditadura soberana se fundamenta na capacidade da revolução se legitimar por ela mesma e de substituir toda a jurisdição existente. A nova autoridade se considera autodotada, tendo em vista sua condição revolucionária, dona de um poder suficiente para eliminar fatores adversos que perturbem a ordem, e para adotar medidas visando assegurar e consolidar o movimento revolucionário e impor seus objetivos. Ela supõe, evidentemente, uma forma altamente autoritária do exercício do poder. Nesse sentido o autoritarismo da Doutrina de Segurança Nacional integra entre seus elementos característicos os aparelhos repressivos.” (BORGES, 1994, p.59)

Entendemos que apesar de hoje estar consolidado no país o Estado Democrático de Direito a forma altamente autoritária do exercício do poder por parte dos integrantes de diversas organizações públicas que atuam na área da segurança pública é um reflexo da permanência dessa ideologia.

“O Estado também tem um papel específico na organização das relações ideológicas e da ideologia dominante, pois ele não pode reproduzir o domínio político usando exclusivamente a repressão, mas lançando mão diretamente da ideologia, que legitima a violência. Desse modo, a ideologia dominante invade os aparelhos de Estado, que têm por função laborar e reproduzir esta ideologia. Salienta-se que, ademais, que a

ideologia dominante intervém na organização dos aparelhos aos quais compete principalmente o exercício da violência legítima (Policia Militar) (BORGES, 1994, p.135).

As características operacionais marcadamente ostensivas e repressivas, em detrimento as preventivas, que apresentam hoje as forças de segurança do Estado também confirmam a influência dessa matriz ideológica.

Dentro dessa realidade vivenciada, no entanto, é necessário imprimir uma maior representatividade às instituições públicas, fortalecendo a capacidade política do Estado, bem como a sua capacidade técnica-administrativa e de planejamento. Dessa forma, perdem significado as propostas de redução pura e simples do Estado, distinguindo-se claramente a luta antiestatal daquela por mais controle social sobre as ações públicas, principalmente no que se refere a atuação das organizações envolvidas com a segurança pública.

É necessário também incentivar o debate sobre a matriz ideológica vigente nessas organizações permitindo, ainda, uma ampla reflexão sobre causas que dificultam a implementação e ampliação de atividades operacionais essencialmente preventivas dessas organizações.

### ***3.2.2 O entendimento do conceito de Segurança Pública***

As concepções sobre o Estado e o seu papel perante a sociedade, bem como as ações que competem ao governo empreender na busca do bem estar de uma coletividade, ressaltam a importância de um ambiente de paz, de tranquilidade, de respeito às leis e aos costumes, como essencial para o desenvolvimento pleno dos direitos e deveres que os integrantes de uma comunidade necessitam para as práticas do seu cotidiano. A outorga de poderes para que o Estado e determinado governo pratiquem as ações necessárias a essa finalidade tem sido intensamente debatida no sentido de otimizar os resultados esperados pela comunidade.

A preocupação com a segurança que acompanha a sociedade ao longo dos tempos adquire hoje uma importância vital dentre as preocupações da vida moderna. Desde o indivíduo até o grupo, do grupo ao Estado, do Estado às assembleias nacionais e internacionais, o interesse pela segurança é prioridade máxima. Seja a segurança pessoal, pública, política, econômica, social, jurídica, cultural, etc. Ela implica a idéia de afastamento do perigo, do medo da instabilidade e da ansiedade.

Para Plácido e Silva (1991), segurança, qualquer que seja sua aplicação, insere o sentido de tornar a coisa livre de perigos, livre de incertezas, assegurada contra danos ou prejuízos, afastada de todo mal. Traduz, portanto, a qualidade ou condição de estar seguro, livre de perigos e riscos, de estar afastado dos danos ou prejuízos eventuais. Para Lazzarini (1999), ela será, em termos genéricos, a certeza de que tudo trabalha, coordenadamente, na atividade humana considerada, ou seja, com plena capacidade para enfrentar, com êxito, disfunções.

Para Moreira Neto (1989), segurança representa, sem dúvida, um campo muito amplo, além de ser antiga preocupação do Estado. O atendimento à segurança pública extravasa as possibilidades administrativas e demanda atuações de natureza política, judicial e social. Esse autor considera segurança um valor social a ser mantido ou alcançado, em que o interesse coletivo pela existência da ordem jurídica e pela incolumidade do Estado e dos indivíduos esteja atendido, a despeito de comportamento e situações adversas. Ele afirma que, para manter ou alcançar esta situação, o Estado deverá atuar preventiva ou repressivamente em quase todos os setores da atividade humana, devido a multiplicidade de fatores, comportamentos e situações de risco envolvidas.

É importante destacar o entendimento que a doutrina da Escola Superior de Guerra (ESG) tem sobre segurança, pois ela está refletida na organização policial brasileira, particularmente no que diz respeito às polícias militares. A segurança, segundo a doutrina da ESG (1989), pode ser individual, comunitária e nacional. A segurança individual se refere à necessidade que o homem tem de sentir-se interna e externamente seguro, seja pela proteção aos seus direitos fundamentais de liberdade, propriedade, locomoção, proteção contra o crime, etc., seja pela garantia de solução dos seus problemas como saúde, educação, subsistência, moradia e oportunidade social.

Segundo Maslow (1980), podemos descrever o organismo humano como uma constante procura por segurança. Podemos afirmar, também, que os receptores do intelecto e as demais capacidades humanas se tornam, em primeiro lugar, instrumentos da procura de segurança. Praticamente tudo parece menos importante do que a segurança (às vezes até as necessidades fisiológicas, quando satisfeitas, carecem de importância); nesse estado – se suficiente – o homem pode ser caracterizado por viver quase exclusivamente ela.

A segurança comunitária representa a garantia dos elementos que dão estabilidade ao grupo social, inclusive disciplinando as relações entre propriedade, capital e trabalho, para sua plena utilização no interesse comum.



As seguranças individual e comunitária se realizam através da manutenção da ordem pública, que as compreende. Mas o Estado, além disso, deve proteger todo o corpo social contra quaisquer obstáculos que se antepõem à concretização dos interesses e aspirações nacionais; fala-se aqui da segurança nacional cuja doutrina marcou profundamente a organização, operação e o emprego das organizações encarregadas da segurança pública em nosso país.

A segurança nacional se exerce pela garantia das expressões do poder nacional que lhe dão suporte, as quais se situam nos campos políticos, econômico, psicossocial e militar. O grau de garantia da nação guarda relação com o nível de segurança de cada uma dessas expressões. A preservação da capacidade de ação das expressões do poder nacional é função dessa segurança.

Os setores responsáveis pela segurança pública em nosso país, que efetuavam a manutenção da ordem pública através de ações que garantissem a segurança individual e comunitária, ficaram indelevelmente marcadas pela doutrina da segurança nacional, no que se refere a sua organização, forma de operação e emprego - principalmente as corporações policiais militares.

Segurança pública quer dizer segurança da coletividade, ou seja, trata-se de um fenômeno social e um elemento de equilíbrio essencial à manutenção da vida em comum. Ela traz implícita a idéia do direito que tem o cidadão de sentir-se resguardado de lesões a sua pessoa e a seu patrimônio. Implica a obrigação, que cabe ao Estado, de criar condições que proporcionem aos cidadãos a garantia de existência, livre de ameaças ou restrições abusivas a seus direitos, dentro do seu objetivo amplo de promover o bem estar geral. Essa garantia está baseada na ordem jurídica, que compreende as normas coercitivas ditadas pelo Poder Público para regular as relações e proteger os interesses dos cidadãos entre si ou dele próprio em relação a eles. Entre essas normas, no campo da segurança pública, têm especial relevo as que coíbem as práticas mais diretamente nocivas e ameaçadoras ao convívio social, ou seja, às leis penais. Da forma como essas leis são respeitadas, ou é imposta sua obediência pelo Estado, resulta o estado de garantia que configura a segurança pública.

Nem só da estrita observância ou imposição da lei, contudo, depende a segurança pública. Suas necessidades vão muito além disso, estendendo-se ao poder de polícia, pelo qual o Estado, no objetivo de preservar a ordem pública, impõe, discricionariamente, limitações e restrições aos direitos individuais, no interesse do bem comum. É o caso, por exemplo, da atuação do Estado na área da saúde pública, com as atividades de vigilância sanitária, ou na área de proteção ambiental.

No entender de Lazzarini (1999), o conceito de segurança pública é o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo o perigo, ou de todo o mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou do direito de propriedade do cidadão. A segurança pública, portanto, é limitadora das liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade do indivíduo, em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais.

Como afirmou Rolland (1974), a segurança pública é um dos aspectos da ordem pública, ao lado da tranquilidade e da salubridade pública, causa do efeito denominado “ordem pública”.

Moreira Neto (1989) conceitua segurança pública como o conjunto de processos políticos e jurídicos destinados a garantir a ordem pública na consciência das pessoas em sociedade. Ele entende, ainda que a segurança pública pode ser analisada em diversos níveis, conforme a natureza jurídica e seus órgãos de atuação. Distingue, em princípio, três níveis: o policial, o judicial, e o político.

O nível policial vale-se do poder de polícia do Estado e é executado por órgãos da Administração Pública: a polícia administrativa da ordem pública que realiza a prevenção e a repressão imediata, atuando em nível individual ou coletivo; e a polícia judiciária, que apura as infrações pessoais e auxilia o Poder Judiciário, realizando repressão imediata, atuando em nível individual. Na atuação administrativa de segurança pública o que se busca de imediato é a preservação da ordem pública, nela incluído o seu pronto restabelecimento.

O nível judicial detém o poder punitivo do Estado e é efetuado pelos órgãos do Poder Judiciário, aplicando sanções penais contra os infratores, na defesa mediata e individual da ordem pública. Na atuação judiciária e de polícia judiciária de segurança pública o que se busca de imediato é a repressão ao infrator da ordem pública e, conseqüentemente a preservação da ordem pública.

O nível político de segurança pública vai além da ordem pública, por se fixar na ordem política. O artigo 136 da Constituição Federal de 1988 referencia a ordem pública em relação à defesa do Estado e das instituições democráticas. Isso indica que o valor jurídico tutelado não é apenas a ordem pública, pois, para preservá-la basta, em princípio as funções policiais (art.144). Para preservar a ordem pública, portanto, é necessário que o Estado, através do Poder Executivo, desenvolva outras funções com a colaboração política direta do Congresso Nacional, que podem inclusive envolver até situações de defesa ou de estado de sítio.

Para Medauar (1999), segurança pública é o estado antidelitual que resulta da lei das contravenções penais, sendo que as ações que promovem a segurança pública são ações preventivas típicas, seguidas da repressão imediata, para restabelecer automática e necessariamente a ordem pública violada, e depois, após pela repressão policial consubstanciada nas medidas de polícia judiciária, para apuração do ilícito criminal que violou a ordem pública, para levar o acusado à justiça criminal, detentora do monopólio do poder de punir do Estado. A segurança pública pode resultar da simples ausência, mesmo temporária, dos delitos e contravenções penais. A segurança pública ideal seria aquele estado utópico em que os delitos houvessem desaparecido.

Segurança Pública é, em resumo, um complexo de atividades exercidas pela administração, no sentido de evitar a ocorrência de atos ou comportamentos ilícitos ou de apontar ao Poder Judiciário os seus autores, ou, ainda, de proteger a população contra sinistros ou calamidades de qualquer natureza.

### *3.2.2.1 Ordem Pública*

Entre os papéis que competem ao Estado exercer, encontra-se o da defesa e manutenção da tranqüilidade pública, segurança pública e salubridade pública. A sociedade necessita dessa proteção e de que ela seja fornecida a cada uma das pessoas que a integram, independentemente do seu sexo, raça ou situação econômica. É nessa pluralidade real ou ideal dos seres, partes ou propriedades, que o conceito de ordem deve ser introduzido.

Lazzarini (2000) afirma que São Tomas de Aquino define ordem no aspecto teleológico como a correta disposição das coisas, de conformidade com sua finalidade. Entendia, São tomas de Aquino, que a base fundamental da ordem pública é a base fundamental de toda a organização social e política.

Na verdade as seguranças individual e comunitária se realizam por meio da manutenção da ordem pública, que as compreende. Quando esta falta, não pode existir também o Direito, nem a segurança para as pessoas nem para suas propriedades, faltando-lhes, por conseqüência, a tranqüilidade, a paz social, e ficando, todas elas, submetidas aos designos dos mais fortes.

Segundo o mesmo autor, a ordem pública só pode ser nacional. Ela varia no tempo e no espaço, de um país para outro, e, em um mesmo país, de uma época para outra. A noção de ordem pública é mais fácil de ser sentida do que definida e resulta de um conjunto de

princípios de ordem superior, políticos, econômicos, morais, e por vezes religiosos, aos quais uma sociedade se acha vinculada, e que se presta à existência e conservação da organização social estabelecida.

Cretella (1988) entende que a ordem pública compreende a ordem pública propriamente dita, a saúde, a segurança, a moralidade e a tranquilidade pública, assim como a boa fé nos negócios. É, ainda, a ausência de desordem, de atos de violência contra as pessoas, os bens do próprio Estado.

Ele afirma que a noção de ordem pública é extremamente vaga e ampla, não se tratando apenas da manutenção material da ordem na rua, mas também da manutenção de uma certa ordem moral, o que é básico em direito administrativo, porque a ordem pública é constituída por um mínimo de condições essenciais para uma vida social conveniente, dando fundamento à segurança dos bens e das pessoas, à salubridade e à tranquilidade, influenciando decisivamente a vida econômica (luta contra carestia, monopólios, etc.) e preservando espaços públicos.

Meirelles (1992) destaca que o tema da ordem pública é importante quando se trata da administração pública, porque nele se compreende o da própria ordem administrativa, ou seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas e o devido exercício das funções da administração pelas autoridades constituídas. Lembremos que a administração pública é disciplinada por um conjunto de princípios jurídicos que formam o moderno direito administrativo.

Rolland (1974) ao debater as responsabilidades da polícia administrativa em seu livro sobre direito administrativo, afirma que a polícia tem por objetivo assegurar a boa ordem pública, que é entendida como tranquilidade, segurança e a salubridade pública.

Para Bernard (1962), em sua obra “La notion d’ordre publique en droit administratif”, o tema da ordem pública integra o direito administrativo, porque ao Estado cabe preservá-la, através de sua polícia, que sempre exercerá uma atividade de típica administração pública como poder público. O arcabouço jurídico que o Estado proporciona à sociedade é simples tradutor dessa ordem.

Como afirma Cretella (1985), a idéia de Estado é inseparável da idéia de polícia e de poder de polícia, que é um poder instrumental da administração pública; é o fundamento da ação de polícia. Na realização do bem comum, deve o Estado ter a sua polícia, a quem caberá assegurar a sua segurança e a de sua respectiva comunidade, através da proteção e da garantia fornecida a cada uma das pessoas que a integram, abrangendo, assim, uma segurança pública de sentido coletivo e individual.

Assim, a ordem pública encontra na segurança pública, um dos seus elementos mais importantes, e uma das suas causas.

### *3.2.2.2 Poder de Polícia*

Poder de polícia é a faculdade atribuída ao Estado de restringir discricionariamente o exercício dos direitos individuais, em benefício do interesse da coletividade, ou seja, é a compatibilização do exercício dos direitos individuais com os interesses comunitários.

A expressão “poder de polícia” utilizada no país é a tradução de “police power” empregada pela primeira vez em 1827 pela Suprema Corte dos Estados Unidos. Ela está vinculada ao poder dos Estados-Membros daquele país, de poderem editar leis relativas a atender diversos tipos de disputas ocorridas em território sob sua jurisdição, implementar tributos, desapropriar bens particulares, utilizar força para garantir a ordem, tudo em benefício do interesse público. Seu emprego, hoje, naquele país, foi ampliado para disciplinar inclusive atividades econômicas, com fundamento no bem-estar comum.

No caso do Brasil, já a Constituição de 1824, no art. 169, atribuía uma lei disciplinar as funções municipais das Câmaras e a formação das suas posturas policiais. Em 1828, a lei denominada “Primeiro Regulamento das Câmaras Municipais” possuía um capítulo denominado “Posturas Policiais”, que atribuía às Câmaras tudo o que dizia respeito à polícia e à vida econômica da população.

As atividades próprias de segurança pública decorrem do poder de polícia, que é um poder instrumental da administração pública. Em sua essência, a expressão “poder de polícia” pode ser traduzida como uma atividade da administração pública, que impõe limites a direitos e liberdades.

Caetano (1977) afirma que o modo de atuar da autoridade administrativa - que consiste em intervir no exercício das atividades individuais susceptíveis de fazer perigarem interesses gerais - tem por objetivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram evitar.

Para Cretella (1972), a ação da polícia deverá sempre estar baseada no poder de polícia, com o objetivo de alcançar, através de suas ações, o bem comum, que é a missão primordial do Estado. É missão a ser desenvolvida por meio de uma legislação adequada, de instituições e serviços capazes de controlar, ajudar e regular as atividades privadas e individuais de toda a sociedade, fazendo-as convergir para o bem comum.

No dizer de Siqueira Neto (1978), a expressão “poder de polícia” significa a faculdade de velar abusos de direitos individuais ou impedir o exercício anti-social desses direitos em função do bem comum, este considerado como o fim último do Estado e da própria sociedade.

Para Medauar (1995, p. 76), é possível arrolar algumas características básicas do poder de polícia:

~~///~~ é uma atividade administrativa, ou seja, um conjunto de atos, fatos e procedimentos realizados pela Administração. Há autores, como o argentino Escola, que, inspirados no ato norte-americano, vêem o poder de polícia como atividade do Poder Legislativo; mas, no Brasil, poder de polícia é, sobretudo, uma atividade administrativa;

~~///~~ e, portanto, uma atuação subordinada à ordem jurídica, ou seja, não é eminente, nem superior, mas regida pelo ordenamento vigente, sobretudo pelos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade;

~~///~~ acarreta limitação direta dos direitos reconhecidos aos particulares;

~~///~~ pelo poder de polícia, a Administração enquadra uma atividade do particular, do qual o Estado não assume a responsabilidade;

~~///~~ o limite ao direito particular, de regra, significa um obstáculo ao seu exercício pleno, ou a retirada de uma faculdade pertinente ao conteúdo do direito ou obrigação de fazer. Em virtude do poder de polícia há, portanto, uma disparidade entre o conteúdo abstrato do direito, em sentido absoluto, e a possibilidade de seu exercício concreto;

~~///~~ na atual configuração da Administração Pública, dividida entre uma face de autoridade e uma face de prestadora de serviço, o poder de polícia se situa precipuamente na face da autoridade, atuando por meio de prescrições, diferentemente da atuação de serviço público, que opera por meio de prestações.

~~///~~ envolve o controle da observância das prescrições e a imposição de sanções, em caso de desatendimento.

Nos últimos anos o conceito de poder de polícia ampliou-se a ponto de abranger praticamente todo o campo do exercício dos direitos individuais. Sua aplicação é bastante extensa, compreendendo, além da segurança dos cidadãos e do próprio Estado, a moral e os bons costumes, a saúde pública, a segurança dos transportes e a proteção do meio ambiente.

O objeto do poder de polícia é, portanto, qualquer bem, direito ou atividade que possa pôr em perigo a segurança, ou prejudicar interesse coletivo, devendo, por isso, ser submetido à regulamentação, contenção ou controle por parte da Administração Pública.

É importante destacar, entretanto, que, a bem do interesse social, o poder de polícia não pode ser invocado ilimitadamente, para não cair no terreno do arbítrio. As barreiras naturais, e por vezes intransponíveis, dos direitos e garantias individuais, e as liberdades públicas são as legítimas forças, asseguradas pela ordem jurídica, que colocam seu emprego dentro dos limites aceitos pela sociedade.

Polícia e poder de polícia são institutos que não se confundem, mas guardam íntima relação, uma vez que aquele poder encontra na atividade policial – porque exercida através de limitações das liberdades coletivas e individuais – um campo muito vasto para sua utilização.

### **3.3 Processo ensino aprendizagem**

Este capítulo é dedicado ao conhecimento e à compreensão das idéias e pensamentos sobre a maneira como ocorre a aprendizagem; a aprendizagem tradicional, segundo as categorias das ciências do conhecimento e comportamental, e o que motiva as pessoas a aprender. É apresentado um quadro teórico que apóia a construção do arcabouço teórico de modelos de formação profissional eficazes. O exame dos fatores que interferem na motivação de adultos em aprender é apoiado nas idéias de Maslow e MacGregor, dentre outros autores.

Muitos fatores afetam a construção de sistemas de formação profissional, incluindo diferentes conteúdos, o clima organizacional da organização (valores, normas e diretrizes), o ambiente de ensino e a personalidade do instrutor, e - o que consideramos mais importante - o grau de importância ou valor estratégico atribuído pela organização e seus dirigentes ao processo de formação profissional.

O quadro teórico a ser analisado oferece diversas soluções que podem ser aplicadas para um mesmo problema de formação de profissionais. Nenhuma teoria de forma isolada pode explicar como e porque diferentes pessoas aprendem de forma mais eficiente segundo determinado método ou conteúdo. As pessoas diferem quanto as suas experiências anteriores e, ao que se refere as suas atitudes e aptidões quando submetidas a um processo de aprendizagem. O conhecimento das teorias de aprendizagem é um bom guia para a construção e a implementação de efetivos programas de formação profissional.

É importante destacar que o processo de aprendizagem inclui as condições de aprender como ler, como escrever e como calcular. A posse desses instrumentos básicos permitirá ao aluno avançar no seu aprendizado, que passa a requerer habilidade para analisar, correlacionar e avaliar. Quando o aluno aprendeu como aprender, ele poderá assumir a responsabilidade de sua própria educação, ou seja, seu auto-desenvolvimento.

Paulo Freire (1983) ressalta a importância do processo educacional se vincular a história de vida de seus participantes como forma de transformação do processo pedagógico em prática da liberdade.

O desafio que se nos apresentou neste estudo foi converter as necessidades identificadas na pesquisa realizada em soluções de aprendizagem que sejam eficazes e efetivas para a organização em estudo, mas que pudessem representar também um instrumento de libertação individual.

### **3.3.1 Andragogia e Pedagogia**

A andragogia e a pedagogia estão relacionadas ao estudo do ensino e ambas as palavras são originárias de palavras gregas. O prefixo *Andra* se origina da palavra grega *Aner*, que significa homem adulto. O prefixo *Peda* se origina da palavra grega *Pais*, que significa criança. Ambas utilizam a terminação grega *Ago*, que significa conduzir ou dirigir. Esses termos referem-se mais às estratégias de ensino do que à idade dos aprendizes. (Merriam, 1991).

O tipo de trabalho ou tarefa a ser aprendida e o estilo de aprendizagem individual definem se o enfoque pedagógico ou andragógico deve ser utilizado para a elaboração e a aplicação de determinado programa de treinamento. É importante destacar que a andragogia e a pedagogia são metodologias que servem de base para o aprendizado, não importando a idade do aprendiz.

A comparação das características próprias e de elementos do processo do processo pedagógico e andragógico é apresentada no quadro a seguir.



<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<b>PEDAGOGIA</b>	<b>ANDRAGOGIA</b>
Concepção do Aprendiz	Personalidade dependente	Auto-orientado
Experiência do Aprendiz	A ser construída mais do que ser utilizada como um recurso	Importante recurso a ser utilizado pelo aprendiz
Prontidão para aprender	Padronizado por idade e nível de ensino	Desenvolvido através das tarefas e problemas vividos
Orientação da aprendizagem	Centrada na matéria e no aprendiz	Centrada na tarefa ou problema

<b>ELEMENTOS DO PROCESSO</b>	<b>PEDAGOGIA</b>	<b>ANDRAGOGIA</b>
Clima	Tenso, baixo nível de confiança, formal, frio, centrado na autoridade, competitivo e avaliativo.	Relaxado, confiança, mutuo respeito, informal, caloroso, colaborativo e de apoio.
Planejamento	Definido originalmente pelo professor	Definido mutuamente pelos aprendizes e pelo facilitador
Diagnóstico de necessidades	Definido originalmente pelo professor	Por comum acordo
Definição de objetivos	Definido originalmente pelo professor	Por negociação conjunta
Definição dos planos de ensino	Professor define o conteúdo do plano de ensino e seqüência lógica	Contrato de aprendizagem e seqüência de leituras. Unidades de tarefas ou problemas
Atividades de ensino	Aulas expositivas com poucas intervenções dos alunos	Projetos de pesquisa, estudos dirigidos, técnicas experimentais/vivenciais.
Avaliação	Feita pelo professor com base em normas.	Auto avaliação com base em critérios previamente acordados. Avaliação conjunta.

Figura 1: Características do processo pedagógico e do processo andragógico  
Adaptado de Merriam, S.B., Learning in Adulthood. San Francisco: Jossey-Bass, Inc.1991

Como se pode notar os conceitos e os princípios de aprendizagem adotados pela pedagogia e pela andragogia diferem substancialmente, possibilitando enfoques e resultados diferentes na forma como são utilizados pelas pessoas responsáveis pela estruturação e aplicação de programas de capacitação profissional. No caso do processo de formação e de aperfeiçoamento de oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina, a utilização dos diferentes conceitos e princípios é determinante para o tipo de resultado a ser obtido no processo de ensino e aprendizagem.

Algumas considerações são necessárias, ao se comparar os dois processos de aprendizagem:

?? As razões que levam um adulto e uma criança a aprender são muito diferentes. Aquele deseja adquirir conhecimentos que possa utilizar concretamente e beneficiar-se com ele. A sua motivação para aprender está na razão direta de poder verificar como poderá aplicar o conhecimento adquirido.

?? O aprendizado de um adulto é integrativo e o adulto traz para a situação de aprendizagem conhecimentos e experiências variadas. O aprendizado ocorre de maneira mais profícua quando o adulto consegue integrar as novas idéias com as situações já vivenciadas, entretanto, se a informação recebida conflitua com os seus conhecimentos ou valores, o aprendizado se torna mais difícil. Este ponto não pode ser descuidado no processo de aprendizagem, sob pena de, ao não ser equacionado, criar resistências definitivas ao aprendizado.

?? O ajustamento de valor deve ser considerado. O treinamento propicia mudanças na forma de como o trabalho é executado e, portanto, o adulto deve entender *porque* o aprendizado é útil e *porque* ele/ela deve adquirir novos comportamentos. Ajustamento de valor significa entender *porque* o trabalho que era executado de uma determinada forma no passado deve ser executado de forma diferente no futuro.

Kolb (1981), que desenvolveu um inventário sobre estilos de aprendizagem, concluiu que diferentes estilos de aprendizagem possuem o mesmo ciclo de aprendizagem, caracterizado por quatro estágios: experiência concreta, conceitualização abstrata, observação reflexiva, e experiência ativa.

A experiência concreta enfatiza o envolvimento pessoal e os seus sentimentos; a conceitualização abstrata significa pensar logicamente. A aprendizagem é baseada em um planejamento sistemático. A observação reflexiva permite as pessoas compreender em idéias e situações de diferentes pontos de vista. Os próprios pensamentos e sentimentos são muitas vezes a base das opiniões manifestadas. A experiência ativa permite conhecer o que realmente funciona, e como funciona.

As práticas de um determinado estilo de aprendizagem, do mais reflexivo ao mais ativo podem ser mais utilizáveis no ensino de determinados tipos de atividade, de práticas de

resolução de problemas, de gerenciamento de pessoas ou de capacitação de pessoas como integrantes de um determinado grupo de trabalho.

### 3.3.2 Teorias da aprendizagem

As teorias de aprendizagem encontram-se centradas basicamente em três modelos: comportamental, cognitivo e humanista.

O modelo comportamental indica que as mudanças no comportamento são resultado do treinamento ou estímulo, que reforça o aprendizado; para os comportamentalistas este ocorre quando pode ser observada uma mudança de comportamento.

O modelo cognitivo sugere que a percepção, o sentido e o *insight* são a chave para o aprendizado e que o como apreender ocorre através de uma atividade motivacional.

O modelo humanista entende o aprendizado sob a perspectiva do aumento do potencial humano, do atendimento auto-dirigido das necessidades individuais,. O quadro a seguir apresenta uma comparação dos elementos que compõem esses modelos.

MODELO ELEMENTOS	COMPORTAMENTAL	COGNITIVO	HUMANISTA
Visão do processo de aprendizagem	Mudança comportamental	Ação através de processo mental	Realização do potencial humano
Sentido da aprendizagem	Externo	Interno	Afetivo e cognitivo
Objetivo educacional	Mudança comportamental	Capacidade para aprender	Auto atualização e autonomia
Função do instrutor	Estabelecer o ambiente de aprendizagem	Estruturação do conteúdo da aprendizagem	Facilitar o desenvolvimento integral da pessoa
Conexão com o aprendizado de adultos	Objetivos comportamentais, treinamento baseado na competência e no desenvolvimento de habilidades	Desenvolvimento cognitivo, da memória e do aprendizado de como aprender	Andragogia, aprendizagem auto orientada.
Pesquisadores dos modelo teóricos	Thorndike, Pavlov, Skinner	Lewin, Piaget, Bruner, Gagné	Maslow, Rogers, Rotter

Figura 2: Teorias da aprendizagem comparação de modelos segundo seus elementos.  
Adaptado de Merriam, S.B., Learning in Adulthood. San Francisco: Jossey-Bass, Inc.1991.

Comparando as características dos modelos comportamentais e cognitivos, podemos afirmar que o modelo comportamentalista entende que o aprendiz se move de uma situação de baixo nível de conhecimento, por meio da utilização de regras, para um estado de comportamento modificado. Através de um processo de treinamento assim organizado, os resultados podem ser determinados por meio de uma série de medidas e com resultados quantificados; já o modelo cognitivo destaca a importância da interação entre conhecimento e habilidades para aprender, recusando a análise isolada desses elementos. O modelo cognitivo assume que o enfoque de resolução de problemas é mais eficaz, pois ajuda a entender ou redefinir modelos dentro de um sistema de ensino que considera a experimentação.

A comparação dos dois modelos permite afirmar que, embora possuam algumas características em comum, o modelo comportamentalista concentra sua atenção em partes isoladas do trabalho e o modelo cognitivo se concentra mais no sistema conceitual e operativo, que explica como o trabalho se realiza.

No caso do processo de formação de oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina, o conhecimento e a utilização de uma das teorias da aprendizagem pode contribuir decisivamente para o sucesso de qualquer programa de treinamento. A visão e as atitudes dos instrutores, o método de ensino adotado, o entendimento sobre o papel desempenhado pelo aprendiz, nesse processo, tem relação direta com o sucesso de programa de treinamento. O ajuste entre o modelo teórico utilizado e as práticas docentes verificadas são fundamentais para a obtenção de resultados positivos no decorrer de todo o processo de treinamento.

No caso do processo de ensino envolvendo adultos, os fatores envolvidos não se encontram restritos apenas ao desenvolvimento dos conhecimentos do aprendiz, mas envolvem uma série maior de variáveis, tais como motivação, experiências anteriores, ambiente de trabalho e disponibilidade de recursos.

A complexidade das tarefas a serem aprendidas também é um fator importante, quando relacionadas às habilidades a serem adquiridas pelo aprendiz. A análise do nível de habilidades que o grupo de aprendizes possuem, e a natureza ou complexidade das tarefas a serem realizadas, determina o modelo teórico mais adequado a ser utilizado. É frequente a utilização do modelo comportamentalista como base da aprendizagem, quando as tarefas a serem aprendidas não são complexas e quando os aprendizes possuem baixa capacidade de aprendizagem. O modelo cognitivo é mais utilizado quando o nível de tarefas a ser desenvolvido é mais complexo e a capacidade de aprendizagem dos aprendizes é maior. O

modelo humanista é mais utilizado quando o nível de tarefas é complexo e a capacidade de aprendizado dos aprendizes é bastante alta. Em resumo, é o nível de complexidade das tarefas a serem realizadas, o grau de capacidade de aprendizado dos aprendizes e o uso do modelo teórico apropriado que permitirão alcançar resultados satisfatórios na implementação de qualquer programa de formação de profissionais.

O presente estudo adota, na formulação de suas propostas, o modelo cognitivo de aprendizagem, em razão das características organizacionais predominantemente burocráticas vigentes na Polícia Militar de Santa Catarina.

### ***3.3.3 As implicações da teoria motivacional no processo de formação de pessoal***

Os motivos que levam uma pessoa a responder melhor do que outra quando submetidos a um mesmo programa de treinamento foram pesquisados por diversos teóricos como Abraham Maslow (1954), Frederick Herzberg (1959), Julian Rotter (1954), Douglas McGregor (1960) e Carl Rogers (1983).

Maslow (1954) assume que a motivação é autodirigida e não é algo externamente imposto ou produzido; que o aprendizado é um processo interno, a motivação para aprender não necessita de uma atividade de estímulo-resposta, ou que o ambiente externo passa a ser a sua causa. Em sua visão, a aprendizagem é uma forma de auto atualização e que contribui para a saúde psicológica do indivíduo.

Herzberg (1959) propõe o estudo da motivação através da teoria dos dois fatores: os motivadores do trabalho e os desmotivadores ou higiênicos do trabalho. Entende que a produtividade de uma pessoa possa ser obtida atuando sobre os fatores motivacionais e procurando atuar sobre os fatores higiênicos, de forma a minimizar os seus efeitos, o que conduziria inclusive a um melhor nível de motivação. Segundo esse autor os programas de treinamento no qual os aprendizes percebem que o seu conteúdo atende às suas necessidades de realização das tarefas é mais aceito do que aquele que aparentemente não o faz.

Grande parte do processo de aprendizagem envolve algum tipo de interação humana e um dos mais importantes elementos dessa interação foi estudado por Julian Rotter (1954). Seu trabalho aponta que dentro de um contexto social, a personalidade de cada pessoa influencia a orientação e o estilo de sua aprendizagem. Ele apresenta os tipos de personalidade como sendo internamente ou externamente orientadas para o atendimento de suas necessidades; assim é que essa motivação individual possui importante impacto sobre a

decisão de aprender de cada pessoa e sobre a eficácia do modelo de treinamento adotado. As pessoas internamente motivadas são possuidoras de uma personalidade em que ressalta a autodireção e se sentirão mais adaptadas às atividades de aprendizagem auto desenvolvidas. As externamente movimentadas, demandarão um ambiente de ensino mais estruturado, cujas tarefas são colocadas dentro de um contexto comportamentalista.

Carl Rogers, em seu livro *Liberdade para Aprender*, editado em 1983, apresenta os conceitos de uma teoria educacional centrada no aprendiz utilizando muitos dos conceitos apresentado por Maslow (1954), no que se refere à auto-atualização e auto-orientação na aprendizagem. O enfoque humanista de aprendizagem, proposto por Rogers (1983), compreende, dentre outros, os seguintes elementos:

?? a aprendizagem estimula o envolvimento do aprendiz;

?? a aprendizagem estimula ações de iniciativa do aprendiz;

?? a aprendizagem proporciona condição para uma profunda mudança de comportamento;

?? o sentido da aprendizagem é claramente entendido pelo aprendiz.

No entender de Maslow (1954) e de Rogers (1983), quando se focaliza a aprendizagem em um contexto mais amplo, o enfoque humanista deve ser considerado ao lado dos enfoques cognitivo e comportamentalista.

MacGregor (1960) identifica dois conceitos separados e opostos da natureza humana, aos quais atribui a denominação de Teoria X, a qual assume que o ser humano não gosta do trabalho e, se possível, evita-o, e de Teoria Y, que considera o trabalho como uma atividade natural tal qual descansar ou brincar. Apesar de entender que o trabalhador, por um longo período foi condicionado a aceitar e preferir ser dirigido, o referido autor afirma que as pessoas desejam assumir responsabilidades e obter segurança, acima de tudo. Destaca, também, que as pessoas possuem capacidade criativa para resolver problemas, mas que, infelizmente, em muitas organizações a administração está mais preocupada em controlar o potencial intelectual de grande parte de seus empregados, do que ampliá-lo.

Rogers (1983), utilizando os conceitos apresentados por McGregor, na Teoria Y, acrescenta que as pessoas têm um potencial natural para o aprendizado e que a aprendizagem ocorre quando o conteúdo a ser aprendido é percebido como relevante para o indivíduo. Grande parte do aprendizado é adquirido durante a execução das tarefas. O desejo de aprender do indivíduo envolve seus sentimentos, emoções e intelecto; é um processo permanente e

efetivo. A criatividade no aprendizado é incentivada quando a auto avaliação é realizada de forma a preceder a avaliação por terceiros.

A utilização da aprendizagem como importante mecanismo social no mundo moderno determina que o processo de aprendizagem seja realizado de forma a sempre incorporar novas experiências, transformando-o num importante mecanismo de suporte para assegurar o sucesso de diversos processos de mudança. O conhecimento e o domínio das teorias anteriormente debatidas por certo contribuem como um guia seguro, no sentido de que esse resultado possa ser mais facilmente obtido.

As idéias e conceitos da teoria motivacional permitem destacar que dentro do contexto social no qual se efetiva a formação de oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina, a personalidade de cada indivíduo tem influência decisiva na orientação e no estilo de sua aprendizagem. A motivação individual ou a movimentação causada por estímulos externos, possui importante impacto sobre a decisão de aprender de cada pessoa, e sobre a eficácia do modelo de formação adotado.

## **4 MODELOS CONTEMPORÂNEOS DE POLICIA**

O conhecimento de sistemas policiais de outros países visa trazer informações sobre estrutura, operação e práticas utilizadas por unidades policiais de diversos países, na sua relação com a comunidade a que prestam serviço. Embora dotados de características próprias, como resultado de diferentes condições históricas, geográficas, econômicas, políticas e sociais, o conhecimento desses diversos sistemas policiais, através da pesquisa junto a diversos autores como: Ballbé (1992), Bayley (1996), Chevalier (1999), Couselo (2000), Goldstein (1990), Martin (1990), nos permitem refletir de forma comparativa sobre as estruturas, sistemas operacionais e forma de relacionamento com a comunidade encontradas nas organizações policiais brasileiras, e em especial, a Polícia Militar de Santa Catarina, organização em que foi efetuado o presente estudo.

### **4.1 Modelos policiais na Europa**

Uma das regiões a ser analisada, em relação ao seu sistema policial, é a Europa, com um conjunto de países com culturas e tradições que transbordam as fronteiras físicas. Os esforços que se ali se efetuam em diversos campos, principalmente no econômico e monetário, buscam a construção de uma Europa politicamente unificada que, além de ser um feito geográfico, originará um processo de adaptação ou acomodação em todos os domínios: monetário, industrial, social, militar, policial, etc. Nesse sentido, o sistema policial europeu, chamado de EUROPOL, deverá atender a vários países que procuram se agrupar como um continente político e economicamente integrado.

Um dos aspectos básicos do sistema policial europeu é caracterizado pelo monismo, em países ou em épocas em que a estrutura política é ditatorial, frente ao dualismo ou pluralismo inerentes às democracias tradicionais.

Como exemplo de dualismo vertical, próprio dos países que aplicam o direito romano-germânico, existe na Espanha a Polícia Civil; na Itália, a Polícia-Carabineiros; na França, a Polícia-Gendarmerie; na Bélgica, a Polícia-Gendarmerie Real; em Luxemburgo, a Polícia-Gendarmerie. Já o dualismo horizontal, típico dos países anglo-saxões, em que todos os diversos organismos policiais exercem suas funções em todo o território, existe na Grã-Bretanha, a Polícia dos Condados e a Scotland Yard; na República Federal da Alemanha, a Polícia dos LANDES e a BUNDESKRIMINALMT (BKA).



A tônica dominante no espaço político europeu é a proliferação de organizações policiais, frente ao monismo, em que uma polícia é subordinada a todas as demais. Há ainda casos mistos e de pluralismo, se agregássemos ao dualismo de forças existentes em vários países os Corpos Fiscais (Guarda de Finanças na Itália, e Guarda Fiscal em Portugal) e as Polícias Rodoviárias Autônomas nas Comunidades Autônomas da Espanha. Isso demonstra, na prática, que em várias democracias européias o princípio de separação de poderes é levado às suas últimas consequências, não se colocando a ordem pública sob um único controle; o que não impede, entretanto, que o modelo traga consigo tensões internas, ao impor a uma determinada organização policial uma limitada hegemonia ou condições de dispor de orçamento próprio para determinados Corpos Especiais (Florestais, Bombeiros, Defesa Civil, etc.) dessas mesmas organizações. O exemplo mais recente disso é a greve de corpos policiais franceses, cuja reivindicação mais aparente é a de aumento de salários.

Outro aspecto importante do sistema policial europeu é a questão relativa à natureza de sua organização (civil ou militar) e de sua subordinação ao Governo (direta ou indireta).

A característica civil funcional pode ser encontrada nas polícias centrais, tanto no aspecto de informação como de polícia judicial, seja nas autônomas (polivalentes, mas com nível de responsabilidade limitada em muitos assuntos), ou nas municipais (muito mais limitadas que as anteriores).

A característica militar pode ser encontrada nas Gendarmerias (francesa, belga, carabineiros, guarda de finanças, guarda civil, antigos carabineiros espanhóis, etc.). Essa característica empresta contornos próprios à organização policial, tais como não negociação das condições de vida e de trabalho, e liberdade de expressão controlada. Supõe, ainda, em muitos países uma dupla dependência aos Ministérios da Defesa (administração do pessoal) e do Interior (prestação do serviço), ficando a gestão do orçamento ora em um ministério ora em outro.

A característica militar permite, ainda, a utilização dessa organização em missões de confrontação armada (terrorismo), periculosidade (direção de veículos ou meios de risco) ou isoladamente na defesa territorial (costa, fronteiras, mar territorial, etc.). Sua superposição com o Exército pode ser mais ou menos forte, podendo inclusive assumir integralmente a defesa operativa do território, como é o caso da gendarmeria francesa.

Na sequência serão apresentados os sistemas policiais vigente em diversos países europeus como forma de conhecer suas características principais em termos de estrutura e competências.

#### **4.1.1 Portugal**

Portugal é um país parlamentarista que conta, atualmente, com uma população aproximada de nove milhões de habitantes, distribuídos por uma área de 92.092 quilômetros quadrados, o que corresponde a uma densidade demográfica de cerca de 98,9 habitantes por quilômetro quadrado.

Seu sistema policial é constituído por duas organizações policiais; a Polícia da Segurança Pública (PSP) e a Guarda Nacional da República (GRN), ambas fardadas e executando funções de polícia preventiva, repressiva e judiciária. Como ambas têm a seu encargo as mesmas funções, o que as diferencia é o critério de territorialidade. Assim, a PSP atua nas cidades com mais de vinte mil habitantes, e a GRN nas pequenas cidades e povoados, na área rural e nos portos ou fronteiras.

A Polícia da Segurança Pública (PSP) se constitui em uma organização militarizada subordinada unicamente ao Ministério de Administração Interna. Possui um Comando Geral com sede na cidade de Lisboa, ao qual estão subordinados dezoito comandos distritais, além de quatro comandos regionais. O comando Geral é formado pelo Comandante Geral, Sub-Comandante Geral e o Estado Maior. As funções de Comando, Direção e Estado maior são exercidas por oficiais do Exército. As demais funções tipicamente policiais são executadas pelas seguintes categorias: Comissários Principais, Primeiros Comissários, Segundos Comissários, Chefes de Esquadra, Subchefes Ajudantes, Subchefes, Guardas Masculinos e Femininos, e por funcionários civis.

Competem à PSP as funções de policiamento preventivo e ostensivo e mais a de polícia judiciária. Esta é desenvolvida nas seções de inquérito e exercida (ação processual e penal) dentro dos limites e atribuições legais.

#### **4.1.2 Espanha**

País regido por uma monarquia parlamentarista, a Espanha tem, atualmente, uma população aproximada de 38 milhões de pessoas, distribuídas por uma área de 504.750 quilômetros quadrados, divididos em 42 províncias, o que corresponde a uma densidade demográfica de 73 habitantes por quilometro quadrado.

Seu sistema policial é constituído segundo o artigo 9 d Lei n. 2, de 13 de março de 1986, que define as Forças e os Corpos de Segurança do Estado pelo Corpo Nacional de Polícia como instituição armada de natureza civil, vinculado ao Ministério do Interior, e pela

Guarda Civil como instituição de natureza militar, vinculada aos Ministérios da Defesa e do Interior. Como ambas têm a seu encargo, na maioria das vezes, as mesmas funções, o que as diferencia é o critério de territorialidade. O Corpo Nacional de Polícia exerce suas funções nas capitais de província e nos limites municipais e núcleos urbanos que o Governo determinar (mais de 20 mil habitantes), enquanto a Guarda Civil as exercerá no restante do território, fronteiras e em seu mar territorial. Algumas atribuições podem ser consideradas exclusivas de cada corpo: Polícia – expedição de documentos de identidade, jogo, droga, etc.; Guarda Civil – armas e explosivos; trânsito, meio ambiente; escolta, fronteiras, portos, aeroportos, etc.

A Guarda Civil integra o Exército e está vinculada ao Ministério da Defesa para fins de estrutura, organização e mobilização em caso de guerra, e ao Ministério do Interior para exercer suas funções de polícia. É comandada por um Diretor Geral, Tenente General ou General de Divisão do Exército, tendo como Subdiretor um General de Divisão da Guarda Civil, os quais são apoiados por um Estado Maior, composta de quatro seções.

A Polícia Nacional é um corpo policial não integrante das Forças Armadas, porém com estrutura, organização, hierarquia e código de justiça militar. Executa a policiamento preventivo e as atividades de polícia judiciária e é comandada por um Inspetor Geral, Cargo de General de Brigada, tendo para assessorá-lo um Estado Maior.

Em razão de características próprias de criação do Estado espanhol, são encontradas também outras organizações policiais, as chamadas Polícias das Comunidades Autônomas e dos Municípios, consideradas como corpos integrantes da Segurança do Estado, como instituições armadas civis, que colaboram em funções de polícia judicial com as demais forças de segurança do Estado, além de outras atividades.

#### **4.1.3 França**

País cujo regime político é republicano parlamentarista, a França conta, atualmente, com uma população aproximada de 54 milhões de pessoas distribuídas por um território de 551.000 quilômetros quadrados, o que corresponde a uma densidade demográfica de 98 habitantes por quilometro quadrado.

Seu sistema policial é constituído por duas organizações policiais a Gendarmerie e a Polícia Nacional.

A Gendarmerie, criada no século XII no reinado de Felipe Augusto, é uma instituição militar com jurisdição em todo o território francês. Em 20 de maio de 1930 teve definida sua atual destinação, ou seja, força destinada a atuar na segurança pública assegurando a ordem

pública e o cumprimento das Leis. Compete à Gendarmerie a execução das atividades de Polícia Judiciária e Administrativa, defesa territorial e apoio às forças armadas e outras missões (defesa civil). Como polícia judiciária, atua na constatação de ilícitos penais, levantamento de processos, bem como na execução de delegações e requisições judiciais; como polícia administrativa, na manutenção da ordem pública, sob o caráter de policiamento preventivo e ostensivo.

A Gendarmerie possui os seguintes órgãos: Gendarmerie Departamental, destinada ao policiamento ostensivo; Gendarmerie Móvel, para o controle da perturbação da ordem; Gendarmerie Republicana, para serviços de honras e proteção de autoridades; Gendarmerie Aérea, para segurança e defesas das bases e instalações militares aéreas; Gendarmerie Marítima destinada à vigilância dos portos militares, arsenais e pesca litorânea; Gendarmerie de Transportes Aéreos, para a segurança e defesa dos aeroportos civis; Gendarmerie do Armamento, para administrar o departamento geral de armamentos.

A Polícia Nacional é uma instituição civil, vinculada ao Ministério do Interior, que realiza funções policiais, administrativas, técnicas e científicas. Sua missão principal é a de garantir a segurança em zonas urbanas e periféricas das grandes cidades, o que envolve apenas cinco por cento do território francês, mas atinge a maioria de sua população.

A lei 73/1995, que abordava a orientação e programação das forças voltadas a segurança, determinou, entre outras questões, a reforma da Polícia Nacional e da carreira profissional de seus membros, de tal forma que modificou a estrutura hierárquica que até então existia, constituída de cinco categorias – comissário, inspetor, investigador, oficial e comissário, para apenas três níveis: Direção (1,8% dos efetivos), com três categorias de comissário; Chefias (15%), com as categorias de comandante, capitão e tenente; e Básico (82%) com as categorias de brigadeiro chefe, brigadeiro e guarda da paz. A reforma envolveu também a decisão de contratação de pessoal administrativo externo para o exercício inclusive de funções de gestão e para liberar os policiais para o serviço operacional da Corporação.

#### **4.1.4 Itália**

A Itália é país cujo regime político é republicano e parlamentarista; tem, atualmente, uma população aproximada de 57 milhões de pessoas, distribuídas por um território de 301.278 quilômetros quadrados, o que corresponde a uma densidade demográfica de 198 habitantes por quilômetro quadrado.

Seu sistema policial estrutura-se a partir de três organizações policiais de caráter nacional: a Polícia do Estado, os Carabineiros e o Corpo de Guarda de Finanças.

A Polícia do Estado atua em todo o território nacional, mais especificamente nas grandes cidades, dispondo de um segmento uniformizado que atua nas atividades de polícia administrativa e outro segmento, à paisana, que atua na área da polícia judiciária.

Os Carabineiros foram criados em 13 de julho de 1814, com a missão de defender o Estado em tempos de guerra e, na paz, preservar a segurança. Sua atuação produziu tão excelentes resultados que, em 24 de janeiro de 1861, passaram a se constituir a primeira arma do exército italiano. Para as atividades de defesa interna e territorial, os carabineiros dispõem de uma “organização móvel” constituída de treze batalhões muito bem adestrados e equipados, distribuídos por diferentes regiões do país. Contam, também, com um regimento de cavalaria e um batalhão de pára-quedistas.

O Corpo de Guarda de Finanças é um segmento uniformizado, de características militares, cuja missão específica é combate ao contrabando.

#### **4.1.5 Inglaterra**

A Inglaterra país cujo regime político é uma monarquia constitucional parlamentarista, e cujo nome oficial é Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, tem uma população aproximada de 56 milhões de pessoas distribuídas por um território de 244.030 quilômetros quadrados, o que corresponde a uma densidade demográfica de 229 habitantes por quilômetro quadrado.

Dentro de uma perspectiva de organização, ao se mencionar o modelo *inglês* de polícia é necessário destacar que dentro do referido conceito só é possível incluir de forma direta os corpos policiais da Inglaterra e do País de Gales como um conjunto homogêneo no plano territorial e policial. Os modelos policiais da Escócia e da Irlanda do Norte, esta última em razão das atividades terroristas, não se ajustam aos critérios utilizadas pelos territórios anteriormente citados.

A polícia inglesa é subordinada ao Ministério do Interior, atuando em todo o país, mas com total autonomia nas províncias e nas grandes cidades. Existem também polícias municipais, com atribuições mais limitadas, tais como policiamento de parques, prédios públicos e serviços de trânsito.

O nascimento da moderna polícia inglesa ocorreu em 1829, pelas mãos de R. Peel, que criou e colocou em funcionamento a polícia Metropolitana de Londres com o objetivo de atuar frente aos problemas gerados por uma industrialização desenfreada, que resultaram no aumento da criminalidade e do número de tumultos que afetavam a vida dos cidadãos naquela Capital.

Hoje a Polícia Metropolitana de Londres tem sob sua responsabilidade o policiamento de uma área de 2.040 quilômetros quadrados, com uma população de cerca de oito milhões de habitantes. Para efeito de emprego da força policial, a cidade foi dividida em quatro áreas e cada área, em seis distritos. Os vinte e quatro distritos, por sua vez, foram divididos em divisões e subdivisões, até se chegar ao nível mínimo que é o posto policial. Possui ainda uma bem elaborada estrutura de Comando e de serviços de apoio às atividades de policiamento ostensivo, policiamento preventivo, polícia judiciária, investigação criminal, inteligência, trânsito, escolas e operações especiais, tais como um Laboratório de Investigação Criminal (Scotland Yard), um Laboratório de Ciência Forense, um Departamento de Serviços de Computação e um Complexo de Telecomunicações.

#### ***4.1.6 Holanda***

A Holanda possui uma das maiores densidades demográficas do mundo: 410 habitantes por quilômetro quadrado. Trata-se de uma população de cerca de 15 milhões de habitantes, para um território de 36.948 quilômetros quadrados. O regime político vigente é a monarquia parlamentar, descentralizado em onze províncias.

O sistema policial holandês estrutura-se a partir de duas organizações policiais básicas: a Polícia Nacional e as Polícias Municipais. Aquela é subordinada ao Ministério da Justiça, e estas ao Ministério do Interior. A Polícia Nacional atua nos municípios com menos de 25.000 habitantes, e a Municipal em municípios com mais de 25.000 habitantes; ambas possuem competência de polícia administrativa e polícia judiciária, com a missão de manutenção da ordem jurídica, da ordem pública, e no controle e vigilância do tráfego.

#### ***4.1.7 Suécia***

O regime político da Suécia é uma monarquia constitucional parlamentarista. O país está dividido administrativamente em vinte e quatro Províncias (Estados) e duzentos e oitenta

municípios. Possui, atualmente, uma população aproximada de 9 milhões de pessoas, distribuídas por um território de 449.964 quilômetros quadrados, o que corresponde a uma densidade demográfica de 20 habitantes por quilômetro quadrado. Deve-se ressaltar de que cerca de oitenta e três por cento de sua população vive em áreas urbanas.

A Suécia tem uma única organização policial, estruturada em nível central (nacional), regional (províncias) e local (distritos).

Em nível nacional há o Conselho Nacional da Política Sueca, subordinada ao Ministério da Justiça, composto pelo Comandante da Polícia, pelo Subcomandante, por seis membros do parlamento e dois membros do Estado Maior da Polícia. Sua responsabilidade é a de planejar o desenvolvimento, a coordenação, a uniformidade e o uso racional de toda a força policial.

A administração provincial é a mais alta autoridade policial responsável por todos os assuntos referentes a polícia na província. O Comandante da Polícia, em cada província, é membro integrante da administração provincial.

Em nível local, o país se encontra dividido em 113 distritos, cada um dirigido por um Conselho de Polícia Distrital, constituído pelo Comandante da Polícia local e mais oito membros indicados pela câmara provincial e, entretanto, sua existência, não impede que o seu Comandante exerça sozinho o comando operativo da polícia do distrito.

A polícia sueca executa tanto o policiamento preventivo como o de investigação com fins de polícia judiciária.

#### **4.1.8 Alemanha**

A República Federal da Alemanha está dividida administrativamente em dez estados membros. Possui, atualmente, uma população de aproximadamente 61 milhões de pessoas, distribuídas por um território de 248.630 quilômetros quadrados, o que corresponde a uma densidade demográfica de 245 habitantes por quilômetro quadrado.

A polícia, no sistema alemão, é uma organização estadual, os Estados possuem competência legislativa sobre o funcionamento de sua organização policial. A partir de 1977, todos os Estados passaram a adotar o mesmo uniforme, propiciando uma padronização visual de caráter nacional.

Apesar de se constituir um corpo civil armado, sua organização apresenta uma estrutura de características militares em linha; desempenham tanto funções de polícia

ostensiva, como de polícia preventiva e de polícia judiciária, tais como controle de trânsito, tropa de choque, polícia marítima, polícia criminal, etc. Opera com base em Distritos Policiais, que possuem como autoridade máxima o Presidente da Polícia, um funcionário civil ocupando um cargo de confiança de escolha do Governador do Estado. Subordinado a ele se encontra o Chefe de Polícia que, normalmente, é um integrante da polícia fardada, e que tem sob seu comando o Chefe do Policiamento Ostensivo e o Chefe da Polícia Criminal.

## **4.2 Modelos Policiais na América**

### **4.2.1 Estados Unidos**

A polícia norte americana é uma organização altamente fragmentada e descentralizada, através de numerosas agências ou corpos de segurança, ora baseadas em funções, ora baseadas na diversidade geográfica de suas jurisdições. Estudos feitos pelo Governo americano indicam que, em 1993 havia cerca de 17.784 polícias locais (Condado), empregando cerca de 521.858 pessoas em tempo integral. Esse efetivo, está mais concentrado nas maiores cidades, como Chicago, Houston, Los Angeles, New York e Philadelphia. Cerca de 62 % de todas as polícias locais empregam menos do que dez policiais; menos do que 4% do todas as polícias locais (515) empregam pelo menos 100 policiais em suas atividades .

O Chefe da Policia Local, ou *Sheriff*, que coordena uma estrutura de características militares, é assessorado por um subchefe, assistente ou agente. O *Sheriff* é eleito diretamente pela população local (Condado), com mandato de dois anos, podendo ser reeleito. Suas atividades envolvem a supervisão de atividades relativas ao policiamento preventivo, ostensivo e de polícia judiciária.

### **4.2.2 Canadá**

O Canadá é um Estado parlamentarista federal, cuja capital é Ottawa. Possui, atualmente, uma população de 30 milhões de habitantes; é oficialmente bilíngüe, com 75 % da população falando inglês, e os demais 25%, francês. Estes últimos habitantes se concentram principalmente na cidade de Quebec (85%). A população canadense ocupa um território de aproximadamente dez milhões de quilômetros quadrados, dividido em dez províncias e dois territórios autônomos.



Um dos aspectos mais importantes, que melhor podem caracterizar a polícia canadense do século XX, é a sua desvinculação do mundo militar, a importância do distrito como base territorial de atuação e sua estrita relação com a comunidade a que serve, através de uma extensa rede de postos de atendimento ao cidadão. Em função da sua capacidade de absorver as influências e as mudanças que ocorrem em outras regiões da América, principalmente do país mais vizinho, que são os Estados Unidos, o Canadá tem conseguido conciliar aspectos como a descentralização e a eficiência de resultados operacionais.

A polícia canadense está estruturada em três níveis de responsabilidade.

Em nível Federal, existe a Gendarmeria Real do Canadá (GRC) que, em virtude de acordos com as províncias que no passado possuíam polícia próprias, salvo Ontário e Quebec, assumiu a responsabilidade do serviço de polícia provincial (fora das cidades). Situação similar se encontra nos territórios autônomos do país, em que a prestação de serviço da polícia, nas áreas territorial e municipal, é prestado exclusivamente pela GRC. Possuía em 1999 cerca de 22.000 integrantes, sendo que setenta por cento se dedicavam ao serviço regular de policiamento.

Cada uma das Províncias promulga suas leis de polícia e assume a responsabilidade legal, administrativa e financeira com os respectivos serviços policiais. Elas podem, ainda, ser contratadas por pequenos municípios para assumir a responsabilidade de execução da polícia municipal. Este é o exemplo da Província de Quebec cujo serviço de policiamento local atende a 22 pequenos municípios.

Cada município conta com a sua polícia local, salvo as exceções anteriormente referenciadas. As polícias municipais se encarregam de fazer cumprir o código penal, as leis provinciais e os regulamentos e normas municipais, podendo, em áreas metropolitanas, reunir-se para a prestação de diversas missões.

#### ***4.2.3 Argentina***

O sistema policial argentino é composto por três organizações: a Polícia Federal, a Polícia de Província (Estado) e a Gendarmeria Nacional.

A Polícia Federal atua na Capital do país, na Antártida e em vinte e duas províncias, principalmente em suas capitais e principais cidades, como auxiliar da Justiça Federal, possuindo tropa de cavalaria e forças de controle de tumulto. Tem sob sua responsabilidade o

policciamento de trânsito, bem como a segurança em aeroportos, embaixadas, palácio do governo, etc.

Ela é uma organização civil subordinada ao Ministério do Interior e efetua suas operações através de Comissárias; possui ainda um segmento fardado para executar o policiamento (tropas de choque) e outro, não fardado, para realização de serviços de investigação.

A Polícia de Província é uma instituição civil armada, subordinada ao Governador da Província (Estado) através do Ministério do Governo. A chefatura é o seu órgão máximo dirigida por um Oficial Superior da ativa ou da reserva, designado pelo Governador, e que ocupa o cargo de Chefe de Polícia. Essa designação pode recair sobre oficiais da corporação ou das Forças Armadas. Trata-se de uma polícia completa desempenhando o policiamento ostensivo, preventivo, de polícia judiciária, e ainda em auxílio a Polícia Federal ou Gendarmeria Nacional.

A Gendarmeria Nacional é uma força de segurança militarizada diretamente subordinada ao Ministério da Defesa, atuando nas fronteiras do país, cumprindo funções de polícia de segurança e judiciária, na área federal. Efetua ainda o policiamento rodoviário federal, policiamento florestal, a prevenção e a repressão, em caso de alterações da ordem pública. É, portanto, uma polícia completa.

### **4.3 Modelos Policiais na Ásia**

#### **4.3.1 Japão**

O sistema policial japonês está estruturado em dois níveis: nacional e local. Em nível nacional existem dois órgãos: a Comissão Nacional de Segurança Pública (Kokka Koan Linkal) e a Agência Nacional de Polícia (Kolsatsucho). Os dois órgãos têm a seu encargo o controle, relacionamento e coordenação entre as polícias locais, bem como a administração de assuntos ligados ao treinamento, comunicações, estatísticas criminais e controle de todos os equipamentos utilizados pelo sistema policial japonês.

A polícia japonesa é organização civil, mas, apesar de não integrar as Forças Armadas do país, possui estrutura, formação e disciplinas nos moldes de uma corporação militar. Suas atividades envolvem os policiamentos preventivo e policiamento ostensivo e os serviços relativos à polícia judiciária.

A Comissão Nacional de Segurança Pública é subordinada ao Primeiro Ministro é composta por um presidente e cinco membros. Um Ministro de Estado é indicado para o cargo de Presidente, os demais membros são indicados pelo Primeiro-Ministro e referendados pelo Parlamento, sendo vedada cumulativamente o exercício de qualquer atividade político-partidária.

A Agência Nacional de Polícia esta subordinada diretamente à Comissão Nacional de Segurança Pública e é o seu órgão executivo. Possui uma estrutura organizacional composta de cinco Departamentos: Administrativo, Departamento de Investigações Criminais, Departamento de Trânsito, de Segurança e de Comunicações. Vinculadas à Agência Nacional de Polícia estão a Academia Nacional de Polícia, o Instituto Nacional de Pesquisas Científicas de Polícia e o Quartel General da Guarda Imperial. É chefiada por um Comissário-Geral, que também dirige e controla, para efeito de integração nacional, atividades das polícias locais, cuja estrutura é composta pelas Comissões Locais de Segurança Pública e pelos respectivos Quartéis Gerais. No caso da cidade de Tóquio, existe ainda um Departamento de Polícia Metropolitana.

O policiamento local em cada Prefeitura é dividido em sub-áreas e, em cada uma delas existe uma Guarnição Policial (*Keisatsu-Sho*), com jurisdição sobre aquela parte da cidade. A Guarnição Policial constitui a linha de frente das unidades operacionais das polícias locais, pois é encarregada prioritariamente da manutenção da ordem pública. Existem cerca de 1.200 Guarnições Policiais distribuídas pelo país, com efetivos que variam de 15 a 500 policiais cada uma.

Essas guarnições possuem cabinas policiais (*Koban*) instaladas em vários locais nos centros urbanos mais densamente habitados. As cabinas podem ser de três tipos: cabinas policiais comuns, que seguem a arquitetura do local onde estão instaladas; cabinas policiais residenciais, que, instaladas em pequenas vilas e comunidades, destinando-se também à residência da família do policial; cabinas de segurança policial, empregadas para segurança de determinadas instalações. O número de policiais empregados em cada uma delas varia de acordo com as necessidades do serviço policial.

O *Koban* é das marcas registradas da polícia japonesa. Há mais de mil kobans na cidade de Tóquio que, somados a outros 10 *Keisatsusho* (equivalentes às delegacias no Brasil), e 235 postos regionais, formam uma verdadeira rede de vigilância na cidade. Cada *Koban* tem o registro de quase todos os moradores da região, controlando inclusive a mudança de famílias. Outra atividade rotineira sua é o patrulhamento periódico, através de visitas rotineiras às residências dos moradores.

Em Tóquio, com 24 milhões de habitantes, o índice de ocorrências policiais é muito baixo, em comparação com o de outras cidades do mundo. Em 1996 foram 501 assaltos, 117 assassinatos, e 1983 roubos de veículos. Na maior cidade brasileira, é São Paulo (15 milhões de pessoas), no mesmo período foram registrados 54.518 assaltos, 4.891 assassinatos e cerca de 180 mil roubos de veículos.

#### 4.4 Diversidade de Modelos

O conhecimento desses diferentes modelos de polícia permitiu identificar a diversidade de estruturas, sistemas operacionais e condições de segurança pública que esses modelos procuram atender. Os diferentes modelos deixam transparecer que não existem critérios únicos, ou melhores, no sentido de atendimento das necessidades de uma determinada sociedade.

Algumas considerações podem ser feitas a respeito dos vários modelos de organizações policiais existentes nas mais diferentes regiões do mundo:

- ~~///~~ A maioria dos países focalizados neste estudo tem mais de um organismo policial.
- ~~///~~ As polícias executam o ciclo completo das funções policiais: de polícia preventiva, investigação criminal e polícia judiciária.
- ~~///~~ É possível identificar que na maioria dos países existe pelo menos uma corporação policial com características militares.
- ~~///~~ A maioria das polícias civis organizam-se com base na hierarquia e na disciplina, como ocorre nas organizações militares.
- ~~///~~ Tanto a polícia administrativa quanto a judiciária tem seus próprios agentes com subordinação direta.
- ~~///~~ A subordinação das forças policiais é feita tanto a Ministérios que integram o governo central do país a que pertencem, quanto aos governos provinciais (Estados).
- ~~///~~ As tarefas das organizações policiais são múltiplas, não se restringindo apenas ao combate da violência e da criminalidade.
- ~~///~~ O policiamento ostensivo é feito unicamente por pessoal uniformizado. Pessoal em trajes civil pode ser encontrado nas áreas de investigação criminal ou em atividades exclusivamente burocráticas.

✍ Há necessidade da existência de instalações próprias, equipamentos e domínio de técnicas para execução de perícias e exames técnicos, para o pleno desempenho de suas atividades de investigação.

✍ A base local de estruturação e atuação da força policial tem produzido melhores resultados para a sociedade.

É importante destacar que não existe um modelo uniforme, mas pelo menos três características dominantes – a estrutura da organização policial apresenta características militares ou não, e, dentro delas, cada país tem procurado se ajustar autonomamente e, ainda, na maioria dos países, é possível identificar o grande predomínio de forças policiais com atuação local (município).

Essas considerações precisam ser levadas em conta no momento em que se discute alternativas para a recomposição da estrutura da segurança pública no Brasil. Como poderá ser observado no próximo capítulo, as organizações pesquisadas e que atuam na cidade de Florianópolis apresentam deficiências que refletem um baixo nível de direcionamento da estrutura e sistema operacional para a descentralização de decisões junto as fronteiras do sistema de segurança. Os problemas de segurança pública são locais e sua resolução passa, necessariamente, por uma atuação diferenciada e mais diretamente localizada junto às comunidades atendidas. A expansão da atuação do chamado policiamento comunitário é um avanço nessa direção.

As organizações pesquisadas, e que atuam na área da segurança pública em Santa Catarina, mais especificamente em Florianópolis, são a Polícia Militar através de seu comando sediado nessa cidade e de seus Batalhões operacionais, e a Polícia Civil com sua Direção Geral e suas Delegacias instaladas em diversos bairros do município.

Toda a base teórica e os modelos comparados de polícia apresentados anteriormente tem sua relevância para o estudo dessa tese no sentido de permitir que se obtenha resposta a pergunta de pesquisa. Na forma dos procedimentos metodológicos anteriormente apresentados, as informações foram coletadas a partir de pesquisa documental e de pesquisa de campo.

No próximo capítulo é apresentado o contexto histórico de cada organização e na sequência a organização da Polícia Militar de Santa Catarina, a ação da Polícia Militar e da Polícia Civil através de dados sobre o nível de ocorrências no município de Florianópolis, a manifestação da população de Florianópolis sobre a segurança pública, os processos de

recrutamento e seleção de oficiais para a Polícia Militar de Santa Catarina, o processo de formação de oficiais, a organização, estrutura e funções de ensino na Polícia Militar de Santa Catarina, bem como as diretrizes, planejamento e ações de formação de oficiais.

## **5 A SEGURANÇA PÚBLICA EM SANTA CATARINA**

Neste capítulo são apresentados o relato, a interpretação dos dados de campo pesquisados nessas organizações, bem como o debate das informações apuradas. O foco do estudo concentrou-se mais especificamente na Polícia Militar de Santa Catarina, em função do tema da pesquisa.

### **5.1 Segurança Pública: Polícia Militar e Polícia Civil em Santa Catarina.**

A Constituição Federal de 1988 trata a segurança pública como um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (art.144). Determina que ela deve ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio dos seguintes setores: Polícia Federal, Polícia Federal Rodoviária, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiro Militar. A Constituição define, ainda, que às polícias militares cabem o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, e aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe também a execução de atividades de defesa civil.

A Constituição Estadual de Santa Catarina, no Título V, que trata da segurança pública, Capítulo I, artigo 105, estabelece que esta será exercida pela Polícia Militar e pela Polícia Civil.

#### **5.1.1 Polícia Militar**

A Constituição Estadual de Santa Catarina estabelece que cabe à Polícia Militar exercer a polícia ostensiva relacionada com a preservação da ordem e da segurança pública, o rádio-patrolhamento terrestre, aéreo, lacustre e fluvial, o patrulhamento rodoviário, a guarda e fiscalização do trânsito urbano, a guarda e fiscalização das florestas e dos mananciais (art.107). Estabelece, também, o artigo acima referido a atuação preventiva da Polícia Militar como força de dissuasão e repressão para a restauração da ordem pública e, por meio do corpo de bombeiros, cooperação com órgãos de defesa civil e de realização de serviços de prevenção de sinistros, de combate a incêndios e de busca e salvamento de pessoas e bens, dentre outros.

Tanto a Constituição Federal quanto a Estadual refletem em seu texto o conteúdo de Decretos-Leis Federais, anteriores à sua promulgação, que tratavam da finalidade e do emprego das Polícias Militares. Estas, consideradas forças auxiliares e reserva do Exército (Constituição Federal, art. 144), estão organizadas de conformidade com o Decreto Lei nº 667, que reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares de Estados, Territórios e do Distrito Federal. Com vigência a partir de 2 de Julho de 1969, e na época vivendo o país ainda sob regime político de exceção, esse Decreto-Lei estabelecia, em seu artigo primeiro, parágrafo único, que o Ministério do Exército exerceria o controle e a coordenação sobre as Polícias Militares. Nele foram incluídas, posteriormente, as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis nº 1072/69, 1406/75, 2010/83, e 2106/84.

Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna, compete às Polícias Militares, dentre outras atividades, as de policiamento ostensivo para manutenção da ordem pública, por meio do cumprimento da lei e exercício dos poderes constituídos e sua aplicação, de forma preventiva, em possíveis ações de perturbação da ordem, e como instrumento de dissuasão e repressão. Fica clara, entretanto, no Capítulo I, e nos incisos do artigo 3º, do referido Decreto, a intenção do legislador ao definir a competência das Polícias Militares, que o emprego destas se dará sempre anteriormente ao eventual uso das Forças Armadas e como força participante da defesa interna e da defesa territorial.

Essa profunda influência de orientações e idéias baseadas nas Forças Armadas pode ser também encontrada no Capítulo II do já citado Decreto que trata da definição e da organização das Polícias Militares. O artigo 5º, parágrafo 2º, explicita melhor as características de estruturação dos grupos policiais, determinando sua constituição em Pelotões, Companhias e Batalhões, ou em Esquadrões e Regimento, quando se tratar de unidades montadas. Essa estrutura reflete por inteiro a mesma organização encontrada nas Forças Armadas, que possuem a responsabilidade principal de defesa interna e da defesa territorial do país.

No capítulo III, em seu artigo 8º, é definida a seguinte hierarquia para as Polícias Militares, de forma idêntica à encontrada nas Forças Armadas: a) Oficiais de Polícia: Coronel, Tenente Coronel, Major, Capitão, 1º Tenente, 2º Tenente; b) Praças Especiais de Polícia: Aspirante a Oficial, Alunos da Escola de Formação de Oficial da Polícia; c) Praças de Polícia: Graduados Subtenente, 1º Sargento, 2º Sargento, 3º Sargento, Cabo, Soldado.

A exigência de cursos de formação, de aperfeiçoamento ou superior é feita pelo mesmo Decreto, que determina, no artigo 9º, que o ingresso no quadro de oficiais seja feito por intermédio de cursos de formação de oficiais da própria Polícia Militar e, no artigo 12,



que o acesso na escala hierárquica (promoção ao posto de Major e de Coronel) deve ser feito mediante Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO), e Curso Superior de Polícia (CSPM).

É importante ressaltar, aqui, a influência das Forças Armadas também no que se refere à instrução das Polícias Militares, conforme determinado no Capítulo IV, artigo 13 do mencionado Decreto, indicando que a orientação, a fiscalização e o controle desses procedimentos serão feitos pelo Ministério do Exército, por intermédio do Estado Maior do Exército, por meio de normas e diretrizes.

Essa influência é atestada também no Capítulo V, que trata da Justiça e Disciplina, que, em seu artigo 18, estabelece que as Polícias Militares serão regidas por Regulamento Disciplinar redigido à semelhança do Regulamento do Exército. Indicando que esse Regulamento deva ser adaptado às condições especiais da corporação, dificilmente ele poderá afastar-se da orientação básica de sua fonte.

No Capítulo VII, referente a prescrições diversas, o Decreto estabelece a não permissão de atribuição de direitos, vencimentos, vantagens, e regalias ao pessoal das Polícias Militares, em condições superiores às que forem atribuídas ao pessoal das Forças Armadas, e define que, em igualdade de posto e graduação, os militares das Forças Armadas têm precedência sobre o pessoal das Polícias Militares.

Pelo do Decreto 88.777, de 30 de Setembro de 1983, o Presidente João Figueiredo, revogando os Decretos 66.862, de 8 de julho de 1970, e 82.020 de 20 de julho de 1978, implantou o Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, estabelecendo princípios e normas para a aplicação do Decreto Lei nº 667 e suas modificações posteriores. Apesar de o legislador dar mostras, no capítulo referente à conceituação e competência das Polícias Militares, da ampliação do campo de atuação das Polícias Militares e da divisão entre os Governos Estaduais e Federais da condução de sua operação, é mantido (Art. 3º) o controle e a coordenação das Polícias Militares pelo Ministério do Exército, no que se refere à organização, legislação, efetivos, disciplina, ensino e instrução, adestramento, etc. O objetivo do controle pode ser também melhor entendido quando, no art. 4º do referido Decreto, é indicada a possibilidade de convocação da Polícia Militar para o caso de guerra externa, e mesmo sua participação em exercícios, manobras e outras atividades de instrução, a critério dos Exércitos e Comando Militares de Área.

O caráter de força auxiliar do Exército fica mais uma vez bastante claro, ao se verificar a determinação contida no artigo 35 do referido Decreto, para que a ação da Polícia Militar, nos casos de perturbação da ordem e no planejamento das ações de manutenção da

ordem pública, seja considerada como de interesse da Segurança Interna, ajustando-se com o Comandante de Área da Força Terrestre as medidas para a Defesa Interna.

O Decreto 88.777, de 30 de Setembro de 1983, estabelece em seu artigo 26 que o ensino nas Polícias Militares será ministrado visando, prioritariamente à Segurança Pública, mantida sua orientação, coordenação e controle pelo Ministério do Exército, determinando que não poderão ser convalidadas as modificações posteriores que estejam em desacordo com essa orientação e determinação.

O controle da organização e dos efetivos das Polícias Militares é mantido, nesse Decreto, sob controle do Estado Maior do Exército, ao qual caberá a aprovação de qualquer alteração, sempre com o objetivo de deixar aqueles efetivos em perfeita adequabilidade ao cumprimento das missões de Defesa Interna e Defesa Territorial, sem prejuízo para a atividade policial prioritária. Mesmo os Corpos de Bombeiros, à semelhança das Polícias Militares, passam a ter a condição de “Militar” e a ser considerados forças auxiliares, reserva do Exército (Decreto 88.777, art.44).

No artigo 6º, parágrafo segundo, é prevista inclusive a possibilidade de o Comando das Polícias Militares ser exercido por General de Brigada da ativa do Exército, ou por oficial superior combatente da ativa, preferentemente do posto de Tenente-Coronel ou Coronel, proposto ao Ministério do Exército pelos Governadores de Estado.

O Decreto-Lei 88.777 acima citado, apesar de vedar a delegação ou a celebração de acordo ou convênio que envolva as atividades de competência das Polícias Militares, em seu artigo 45, parágrafo primeiro, determina que guardas ou vigilantes municipais e guardas ou serviços de segurança particulares devam regulamentar e executar suas atividades sob controle e supervisão das Polícias Militares, que inclusive poderão colaborar com a preparação de pessoal dessas organizações. A possibilidade de os municípios constituírem suas guardas municipais é prevista no artigo 144 da Constituição Federal.

### **5.1.2 Polícia Civil**

Com a chegada da Família Real portuguesa ao Brasil (1808-1889) criou-se pela primeira vez um órgão central de administração policial civil no país, a Intendência-Geral de Polícia, não só na cidade do Rio de Janeiro, como também nas Capitâneas. Suas características não eram somente policiais, mas também de competência para atuar em todo o território Imperial. O Intendente Geral possuía funções jurisdicionais e administrativas, sendo que, a partir da criação desse cargo, passou a ser ajudado por um Delegado de Polícia. Com a

entrada em vigor da Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I, essa autoridade policial deixou de existir, pois a estrutura de Capitânias passava a dar lugar às Províncias. A Carta de 1824, que estabeleceu a criação das províncias, possibilitou a estruturação de forças policiais em cada uma delas. No caso da Província de Santa Catarina, entretanto, ainda foram mantidos nos Distritos dos Termos vários “Dellegados” que tinham sido nomeados pelos juizes de fora, e que se encontravam subordinados aos juizes de paz investidos de funções jurisdicionais e policiais. Segundo Genovez (2000), considera-se o momento da investidura do Desembargador Francisco Lourenço de Almeida no cargo de juiz de fora, em 29 de julho de 1812, como a data oficial de criação da Polícia Civil de Santa Catarina. Somente em 1934 é que foi implantada na província catarinense a Chefia de Polícia prevista no Processo Criminal do Império, de 29 de novembro de 1932, e ocupada por desembargadores.

A Polícia Civil, na época do Império, não se constituía uma instituição organizada permanentemente. As autoridades e agentes policiais eram nomeados dentre os magistrados, bacharéis em direito e mesmo dentre pessoas desligadas de qualquer atividade policial, influenciando muito os aspectos políticos dessas escolhas.

Assim, precedeu a Secretaria de Segurança Pública a antiga Chefatura de Polícia, que vem do Império, tendo sido regulamentada pelo Decreto n. 1205, de 15 de novembro de 1919, em vigor a partir de 20 de janeiro de 1920.

A lei n. 261, de 3 de dezembro de 1841, foi importante marco para a Polícia Civil, pois restaurava os cargos de Delegado de Polícia anteriormente extintos, que passavam a ser investidos de funções jurisdicionais, ou seja, podiam julgar determinados tipos de delitos, o que anteriormente estava deferido aos juizes de paz.

Em 19 de agosto de 1891, o então governador Gustavo Richard, já vigente o regime republicano, e com as províncias transformadas em Estados, fez publicar a primeira lei estadual que tratava da organização e estruturação da Polícia Civil e que logo entrou em vigor.

Em 16 de outubro de 1914, o então governador Felipe Schmidt sancionou a lei n. 1.011, dispondo que na cidade de Florianópolis haveria uma delegacia de polícia e tantas subdelegacias quantas fossem necessárias, devendo a primeira ser dirigida por cidadão graduado em Direito. A capital foi dividida em três distritos, para efeito de funcionamento de subdelegacias de polícia.

O período da República Nova trouxe consigo novas ideologias e movimentos políticos que influenciaram profundamente o funcionamento da Polícia Civil. A criação da Secretaria da Segurança Pública foi efetivada através da lei n. 12, de 12 de novembro de 1935.

Com o advento do Estado Novo, em 1937, foi criada junto à polícia civil a Delegacia de Ordem Política e Social – DOPS, em 3 de janeiro de 1938.

A partir de 1939, o Estado de Santa Catarina passava a contar com 16 delegacias regionais, 46 delegacias de primeira categoria, 132 de segunda e as delegacias especializadas de furtos, roubos e defraudações, segurança pessoal, costumes e menores, e a de plantão, além das diretorias de fiscalização de armas, e munições, censura e diversões públicas, veículos e trânsito público, administração, polícia técnica e científica.

Depois de um período de redemocratização, e com o final da Segunda Guerra Mundial a Polícia Civil passou a atuar dentro de preceitos mais democráticos, e a ser dirigida por civil.

Somente com a efetivação do golpe militar de março de 1964 a Polícia Civil passou a sofrer modificações em sua estrutura e forma operacional. Por meio da lei n. 3427, de 9 de maio de 1964 (quarta lei estadual de reorganização da polícia civil) foi criada a Diretoria de Polícia Civil (atual Delegacia Geral) como órgão de comando da Polícia Civil. Os cargos de Delegado de Polícia passaram a ser distribuídos em três classes, sendo que a primeira atuaria nas comarcas, e seu titular deveria possuir formação jurídica superior. Criou-se o primeiro cargo de Corregedor da Polícia Civil e intensifica-se a criação de Delegacias Especializadas. Foram realizados os primeiros cursos de atualização para policiais civis, junto a Delegacia Regional de Polícia de Florianópolis.

Em plena vigência da ditadura militar, em 13 de maio de 1967 foi instalada a Escola de Polícia Civil e iniciados os primeiros cursos de aperfeiçoamento e atualização para seus integrantes.

O período de exceção vivenciado produziu, através das reformas constitucionais de 1967 e 1969, novas alterações na estrutura e forma operacional das entidades que atuavam na área da segurança pública no Estado de Santa Catarina. A Secretaria de Segurança incorporou o setor de Informações que passaram a ter atuação destacada na repressão a movimentos políticos contrários à ordem estabelecida. Esse quadro somente passou a ser alterado com o retorno a normalidade política do país, a partir de 1986.

O período de exceção influenciou profundamente, através da matriz ideológica, as atividades operacionais das organizações policiais com reflexo direto na formulação de sua imagem junto à sociedade. O caráter repressivo de suas ações e o autoritarismo na execução das tarefas são fatos destacados pela população consultada na pesquisa realizada.

Através do texto Constitucional de 1988, uma carta política federal reconheceu pela primeira vez a Polícia Civil como instituição integrante da estrutura que visa garantir a

segurança pública no país. Estabeleceu, em seu artigo 144 , inciso IV, parágrafo 4º, que às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União , as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. No parágrafo 6º, define que a sua subordinação se dará aos Governadores de Estado.

Esta determinação acha-se também prevista no artigo 106 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que discrimina as funções que competem à Polícia Civil executar:

- ?? atuação como Polícia técnico-científica;
- ?? execução de serviços administrativos de trânsito;
- ?? supervisão dos serviços de segurança privada;
- ?? controle da propriedade e uso de armas, munições, explosivos e outros produtos controlados;
- ?? fiscalização de jogos e diversões públicas.

A partir de 13 de setembro de 1989 (lei n. 7.722), a estrutura de segurança pública de Santa Catarina passa a contar com o suprimento de recursos advindos da criação do Fundo Especial de Aparentamento da Segurança Pública, constituídos por cinquenta por cento da receita obtida com a cobrança de taxas pelo exercício do poder de polícia ou pela prestação de serviços na área da Polícia Civil, pelo Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN, e pelos recursos advindos de infrações à legislação de trânsito.

Em 21 de abril de 1991, através da lei n.8.240 (alterada pela lei n.9.831/95) foi criada a Delegacia Geral da Polícia Civil, e implementada nova estrutura e organização de diversos órgãos. A reestruturação da Secretaria de Segurança Pública determinava a subordinação das Polícias Civil e Militar, do DETRAN e do sistema penitenciário.

A partir de 1995 iniciou-se um processo de fragmentação da estrutura de segurança pública no Estado. A Polícia Militar retornava a subordinação direta ao Governador do Estado, com o seu comandante possuindo “*status*” de Secretário de Estado, e o sistema penitenciário e os órgãos ligados à Justiça e Cidadania, no âmbito do Executivo, passavam a pertencer à pasta da Secretaria da Justiça e Cidadania. A Secretaria da Segurança passava a ser integrada apenas pela Delegacia Geral da Polícia Civil e pelo DETRAN.

A partir de 29 de dezembro de 2000 (Decreto 2002), o governo do Estado deu início à tentativa de racionalizar os custos operacionais e evitar a duplicidade de serviços na área da segurança pública, ao regulamentar o funcionamento do Conselho Superior de Segurança

Pública criado através da lei n. 9.831, de 17 de fevereiro de 1995. O Conselho é presidido pelo Secretario de Estado da Segurança Pública e tem como membros o Secretário da Justiça e Cidadania, o Chefe da Casa Militar, o Comandante Geral da Polícia Militar do Estado, o Secretário Adjunto de Segurança Pública, o Delegado Geral da Polícia Civil, o Chefe do Estado Maior da Polícia Militar e o Corregedor Geral da Polícia Civil.

Dentre as finalidades do Conselho, destacam-se:

?? a promoção da adequada utilização, em comum, de espaços físicos, de equipamentos, e de todos os meios disponíveis, em qualquer das instituições policiais do Estado;

?? a promoção da integração de informações e de comunicação entre as Polícias do Estado;

?? a promoção da plena integração operacional entre as duas instituições policiais, de molde a que sejam completamente respeitadas as atribuições e competências na órbita constitucional e demais disposições legais;

?? a promoção da adequação da grade curricular e do calendário escolar das duas instituições policiais, visando à formação e ao aperfeiçoamento, em comum, dos seus integrantes;

?? a identificação do uso de recursos humanos, materiais e financeiros necessários ao cumprimento das metas estabelecidas pelo Conselho.

Um passo importante na direção da integração operacional das duas instituições policiais foi dado com a autorização de criação, através do Decreto 2.136, de 12 de março de 2001, de Conselhos Comunitários de Segurança, integrados por representantes da Polícia Civil e Militar, das Prefeituras Municipais, de associações e de outras entidades prestadoras de serviço à coletividade, sediadas na área do distrito policial ou município.

Uma consequência imediata da ativação dos primeiros Conselhos foi a necessidade de serem revistos os currículos das unidades formadoras, de aperfeiçoamento e especialização dos quadros da Polícia Civil e da Polícia Militar, a fim de permitir a inclusão do ensino de Polícia Comunitária, bem como a ativação de cursos específicos para a preparação de líderes comunitários que passarão a atuar nos referidos Conselhos.

## **5.2 A Polícia Militar do Estado de Santa Catarina. Organização, atribuições e pessoal.**

Criada em 5 de Maio de 1835, pelo Comendador Feliciano Nunes Pires, sob a denominação de Força Policial, e em substituição a um Corpo Municipal de Voluntários, a Polícia Militar tinha uma ampla atuação, que ia desde o combate a incêndios, até a prisão de infratores à postura municipal. Possuía, portanto, características típicas da atuação de uma polícia urbana.

O comando da Força Policial ora era entregue a oficiais da corporação (1840), ora seu exercício era feito por oficiais do Exército (1848), ou mesmo por elementos civis (1872), passando, entretanto, a instrução militar de seus integrantes a ter um destaque maior a cada ano que passava. A partir de 30 de setembro de 1916, a instituição passou a denominar-se Força Pública do Estado (Lei Estadual nº 1137).

Já no ano seguinte (1917), em função de acordo firmado entre os Governos Federal e Estadual, e em decorrência da Lei Estadual nº 1150, a Força Pública do Estado passou a ter nova organização e foi considerada força reserva auxiliar do Exército, continuando a ser subordinada ao Governo Estadual.

A preocupação com a qualificação de seus integrantes revelou-se bem cedo. Em 1918 foi criada a Escola Regimental Marechal Guilherme; em 1926, pela primeira vez foram realizados exames de seleção para os futuros integrantes da corporação. Nesse mesmo ano organizou-se a Escola de Sinaleiros da Força Pública. Em 1927 foi criado o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais e o Curso de Preparação Militar de Sargentos. Em 1934 foi implantado o Curso de Formação de Sargentos e, em 1949 o Curso de Formação de Oficiais. O Gabinete Psicotécnico, criado em 1959, introduziu os exames psicológicos para a seleção de pessoal. Em 1965, o setor de instrução passou a ter nova organização, com a criação do Centro de Instrução Policial Militar, que coordenou a realização de Cursos de Formação Técnico-Profissional para os integrantes da corporação. Em 1967 foi aprovado, e passou a vigorar o Regulamento da Escola de Formação de Oficiais. Em 31 de maio de 1979 foi criada e implantada a Academia da Polícia Militar, que centralizaria as atividades de formação de oficiais militares. A partir de 1980, por meio de convênio firmado com a Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC e posteriormente com a ACADE (Associação Catarinense das Fundações Educacionais), as provas de seleção para ingresso no curso de formação de oficiais da Academia da Polícia Militar passaram a integrar o Concurso Vestibular daquela instituição. Esse Curso de Formação de Oficiais, por decisão do Conselho Federal de

Educação, em 1983 passou a ter equivalência aos demais cursos de nível universitário realizados no país.

### ***5.2.1 Organização e atribuições da Polícia Militar de Santa Catarina***

A lei nº 6217, de 10 de Fevereiro de 1983, dispõe sobre a Organização da Polícia Militar de Santa Catarina (LOB), com base na hierarquia e na disciplina, e tem como finalidade a manutenção da ordem pública na área do Estado de Santa Catarina, de conformidade com os Decretos-Leis nº 667 e nº 1072, do Governo Federal.

Estabelece ainda que, na execução do policiamento ostensivo, sua atuação pode ocorrer de maneira preventiva ou repressiva, mediante convocação do Governo Federal, solicitação ou requisição de ordem judiciária, ou na proteção de materiais, busca e salvamento de vidas, segurança externa de estabelecimentos penais, serviço de guarda de sedes dos Poderes Estaduais, missões de honra, guarda e assistência policial militar e outras atividades de natureza policial-militar. (art.2º)

Sua estrutura organizacional básica é composta (art 4º, e alterações) de:

#### **I - Comando Geral da Polícia Militar:**

##### **a) Comandante Geral**

##### **b) Estado Maior, como órgão de direção geral**

Chefia do Estado Maior

Subchefia do Estado Maior

1ª Seção - PM/1 - pessoal e legislação

2ª Seção - PM/2 - informações

3ª Seção - PM/3 - instrução, ensino e operações

4ª Seção - PM/4 - assuntos administrativos

5ª Seção - PM/5 - assuntos civis

6ª Seção - PM/6 - planejamento adm., programação e orçamento.

##### **c) Diretorias, como órgãos de direção setorial**

Diretoria de Instrução e Ensino

Diretoria de Pessoal

Diretoria de Finanças

Diretoria de Apoio Logístico

Diretoria de Saúde e Promoção Social

##### **d) Ajudância Geral**



e) Comissões

f) Assessorias

## II - Órgãos de Apoio:

a) de Ensino

Centro de Ensino da Polícia Militar

b) de Material

Centro de Suprimento e Manutenção de Material Bélico

Centro de Suprimento de Intendência e Obras

c) de Saúde

Centro de Saúde

d) de Pessoal

Centro de Psicologia

e) de Comunicação

Centro de Comunicação e Informática

## III - Órgãos de Execução

a) Comando de Policiamento do Litoral

Unidades Operacionais

b) Comando de Policiamento do Interior

Unidades Operacionais

c) Comando do Corpo de Bombeiros

Unidades Operacionais

Os órgãos de direção incumbem-se do planejamento em geral, acionando, por meio de diretrizes e ordens, os órgãos de apoio e os de execução, coordenando e fiscalizando sua atuação. Os órgãos de apoio atendem às necessidades de pessoal e material dos órgãos de execução, segundo diretrizes e ordens recebidas; os de execução realizam a atividade fim da corporação e cumprem as missões executando as ordens e diretrizes recebidas (artigos 6, 7 e 8).

Cabe destacar que o Estado Maior, sendo o responsável pelo estudo, planejamento, coordenação, supervisão e controle de todas as atividades da Corporação, está encarregado de prestar assistência ao Comando Geral, em atividades relacionadas ao pessoal, informações, instrução, operações e ensino, dentre outras. É responsável, ainda, pela elaboração de

diretrizes e ordens do Comando, as quais acionam os órgãos de direção setorial e de execução no cumprimento de suas missões.

A Diretoria de Ensino é o órgão de direção setorial do sistema de ensino incumbido do planejamento, coordenação, fiscalização e controle das atividades de formação, especialização e aperfeiçoamento de Oficiais e Praças (art. 17).

O Capítulo III da Lei 6217, em seu artigo 22, estabelece que o Centro de Ensino da Polícia Militar é o órgão da Diretoria de Ensino encarregado de formar, especializar e aperfeiçoar os oficiais e praças. As atividades de especialização e aperfeiçoamento de oficiais e praças podem ser realizadas pela própria Polícia Militar ou por outras, de acordo com as vagas concedidas pelo Estado Maior do Exército. As atividades de formação, adaptação e aperfeiçoamento de cabos e soldados poderão ser realizadas, também nas sedes das unidades operacionais em nível de Batalhão e Grupamento de Incêndio, sob a orientação, coordenação e controle da Diretoria de Ensino.

O Estado de Santa Catarina é dividido em áreas de policiamento de Batalhão em função de estudo sócio-geoeconômico de seu território (art.41) e de acordo com os limites de áreas e sub-áreas estabelecidos pelo Grande Comando da Força Terrestre responsável pela subárea de Defesa Interna, no Estado de Santa Catarina (art.42).

A atuação nas áreas de policiamento é executada por unidades operacionais da Polícia Militar (art.32) sediadas na Capital e no interior do Estado, podendo ser constituídas por Batalhão, Companhia, Pelotão ou Grupo de Polícia Militar, tendo ao seu encargo as missões de policiamento ostensivo normal, a pé ou motorizado, de trânsito, de rádio patrulha, rodoviário, ostensivo a cavalo, de guarda e segurança de estabelecimentos e edifícios públicos, de contraguerrilha urbana e rural e de policiamento nas áreas de florestas e de mananciais fluviais e lacustres.

Para a organização das unidades operacionais da Polícia Militar, o artigo 36 estabelece, em princípio, a composição de um Batalhão em 4 (quatro) Companhias e elementos de comando e serviços; uma Companhia em 4 (quatro) Pelotões e elementos de comando e serviços; um Pelotão em 4 (quatro) Grupos; um Grupo constituído de 1(um) 2º ou 3º Sargento, 1 (um) Cabo e de 3 (três) a 30 (trinta) soldados. O município que não é sede de Batalhão, Companhia ou Pelotão poderá contar com um Destacamento Policial-Militar, que eventualmente enquadrará um ou mais Subdestacamentos localizados em distritos do município-sede do Destacamento. O Subdestacamento poderá ter um efetivo inferior a 3 (três) soldados (art.35).

Pela natureza diferenciada de suas atividades, as unidades operacionais de Bombeiros Militares compreendem: o Grupamento de Incêndio e tantos Subgrupamentos de Incêndios e Seções de Combate a Incêndios isoladas quantos forem determinados pelas necessidades locais; o Grupamento de Buscas e Salvamento e tantos Subgrupamentos de Busca e Salvamentos, e Seções de Busca e Salvamentos quanto se fizerem necessários ao atendimento local.

### **5.2.2 Pessoal**

A fixação do efetivo da Polícia Militar pelo chefe do Poder Executivo Estadual é sempre feita após consultado o Estado Maior do Exército, que deverá manifestar expressamente sua anuência, e que aprovará os Quadros de Organização elaborados pelo Comandante Geral da Corporação.

Esses Quadros são compostos pelo seguinte pessoal da Polícia Militar:

#### **I - Pessoal da Ativa**

- a) Oficiais da Polícia Militar, constituídos dos seguintes quadros:
  - Quadro de Oficiais Policiais Militares
  - Quadro de Oficiais de Saúde (Oficiais Médicos, Oficiais Dentistas)
  - Quadro de Oficiais Especialistas (Oficiais Músicos)
  - Quadro de Oficiais Capelães
- b) Praças Especiais da Polícia Militar( Aspirante a Oficial PM, e Aluno Oficial PM)
- c) Praças da Polícia Militar (Praças Policiais Militares, e Praças Bombeiros Militares).

#### **II - Pessoal Inativo**

- a) Pessoal da Reserva Remunerada, quadro integrado pelos Oficiais e Praças transferidos para a reserva remunerada.
- b) Pessoal Reformado, integrado pelos Oficiais e Praças Reformados.

Ao Estado Maior do Exército cabe, ainda, a responsabilidade de apreciar e emitir a decisão final sobre a criação, transformação, extinção e estruturação dos órgãos de direção, de apoio e de execução da Polícia Militar, por proposta do Comandante Geral da PM encaminhada ao Secretário de Segurança e Informações do Estado e aprovada mediante Decreto do Governador do Estado.

O Quadro de Pessoal passa por estudos visando à sua transformação e readequação, principalmente no que se refere aos Quadro de Oficiais e de Oficiais Especialistas, e em função da necessidade de promoções, do número de Oficiais que ainda não cursaram o CAO e CSP, e da incorporação de novos alunos no CAO. Os estudos abrangem também uma proposta para a reformulação do processo de formação de Oficiais que será analisado na seqüência.

É importante destacar que o quadro de pessoal previsto para a Polícia Militar nunca esteve completo na última década, em decorrência, principalmente, dos problemas financeiros que afetam as finanças estaduais. A ampliação de recursos a ela destinados nos orçamentos estaduais, quando ocorreu, foi direcionada unicamente a manutenção ou ao reequipamento das unidades operacionais.

Em declaração prestada ao Jornal Diário Catarinense, em 7 de setembro de 2001, o então Secretário de Estado da Segurança Pública, Antenor Chinato Ribeiro, afirmava que os problemas com efetivo não se encontravam restritos apenas a Polícia Militar; a Polícia Civil contava com um quadro previsto de 4.074 agentes, mas com apenas 2.911 policiais civis atuando, ou seja, havia um déficit de 1.163 funcionários.

Apesar dos reclamos da população catarinense pela ampliação do número de policiais nas ruas, o de que mais se necessita, neste momento, é o preenchimento das vagas existente no atual quadro de pessoal das polícias civil e militar. O governo do Estado, no início do ano de 2002 começou a adotar providências no sentido de realizar Concurso Público que possa solucionar tal situação.

Podemos agregar a esses fatos um fator muito importante, que compromete ainda mais a produtividade das duas polícias, que é a forma de como está sendo empregado esse efetivo incompleto. Em maio de 2001, no município de Florianópolis, de um total de 2.784 pessoas, que integravam a Polícia Militar, o efetivo operacional de policiais militares era de 1.665 pessoas e o efetivo empregado em atividades meio era de 1.119 pessoas, ou seja, de quarenta por cento. É necessário ser ressaltado, entretanto, que Florianópolis abriga a sede do Comando da Corporação o que justificaria grande parte do efetivo empregado na área de atividade meio.

O quadro a seguir apresenta o número de efetivos lotados em algumas unidades operacionais e em atividades-meio existentes no município:

<b>Unidades</b>	<b>Efetivo</b>
4º Batalhão	<b>846</b>
7º Batalhão	<b>334</b>
Casa Militar do Governo do Estado	<b>167</b>
Secretaria de Segurança Pública	<b>41</b>
Casa Militar da Assembléia Legislativa	<b>53</b>
Banda de Musica	<b>62</b>
Procuradoria Geral de Justiça	<b>14</b>
Tribunal de Contas	<b>3</b>
Casa Militar do Tribunal de Justiça	<b>49</b>
Secretaria da Justiça	<b>8</b>
Odontoclínica	<b>38</b>
Hospital Militar	<b>123</b>
Departamento de Apoio Logístico e Finanças	<b>158</b>
Centro de Ensino	<b>173</b>

Figura 3: Efetivo lotado em algumas unidades operacionais e em atividades meios da Polícia Militar de Santa Catarina, no município de Florianópolis – Maio 2001  
 Fonte: Comando Geral da PMSC– 1ª Seção do Estado-Maior, maio de 2001

É possível verificar o emprego de policiais militares em órgãos públicos e em atividades de apoio, tais como funções de segurança e vigilância, que poderiam ser prestados por outros funcionários públicos. Ao se efetuar uma comparação do efetivo de batalhões totalmente voltados às atividades operacionais e de órgãos de apoio da própria Polícia Militar, podemos verificar que estes apresentam um quadro de pessoas próximo ou, às vezes, superior a cinquenta por cento do efetivo desses batalhões.

### **5.3 A ação da Polícia Militar e da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina. Nível de ocorrências no município de Florianópolis.**

A população do Estado de Santa Catarina, segundo os resultados do último censo divulgado pelo IBGE, era, em 2000, constituída de 5.356.360 (cinco milhões, trezentos e cinquenta e seis mil, e trezentos e sessenta) habitantes, sendo 4.217.931 (quatro milhões, duzentos e dezessete mil, novecentos e trinta e um ) consideradas como população urbana, e 593.095 (quinhentas e noventa e três mil, noventa e cinco) consideradas como população rural; na região da Grande Florianópolis, a população era de 668.561 (seiscentos e sessenta e oito mil, quinhentos e sessenta e um) habitantes.

De acordo com o levantamento, o êxodo para as cidade tem sido elevado nas últimas décadas, gerando um aumento significativo dos bolsões de pobreza na periferia das maiores cidades catarinenses. As mulheres encontram-se em maior número, no último censo, e cresceu substancialmente o número delas que atuam como chefes de família. O índice de analfabetismo caiu pela metade, entre a população acima de 10 anos. O crescimento populacional, entretanto, vem desacelerando, tendo ficado, nos últimos anos, em 1,37% (taxa geométrica de crescimento anual), contra os 2,06% registrados entre os censos de 1980 e 1991.

O município de Florianópolis, segundo os resultados do mesmo censo, era, em 2000, constituída de 342.315 habitantes, sendo que desse total 176.621 são mulheres e 165.694 são homens, vivendo 332.185 pessoas na zona urbana e 10.130 na zona rural do município. Da população de 10 anos ou mais de idade, residente no município, um total de 280.408 pessoas é alfabetizada, o que corresponde a 96,7% da população total do município. Das pessoas residentes no município, em 2000, sessenta e oito por cento (68%) apresentavam idade entre 15 e 64 anos.

É importante destacar que Florianópolis teve um crescimento populacional de trinta e quatro por cento (34%) entre os anos de 1991 (254.944 habitantes) e o ano de 2000 (342.315 habitantes).

É nesse cenário de crescimento populacional e concentração urbana que atua a Polícia Militar do Estado de Santa Catarina atendendo à população de todas as regiões do Estado, e tendo sua atuação coordenada por comandos regionais. A Região 1 coordenada pelo Comando Geral, conta com subordinados o CPPA e a Polícia Rodoviária Estadual. A Região 3, coordenada pelo Comando do Policiamento do Litoral (CPL), conta com subordinados o 1º BPM, o 5º BPM, o 8º BPM, o 9º BPM e o 10º BPM. A Região 4, coordenada pelo Comando do Policiamento do Interior (CPI), tem subordinados o 2º BPM, o 3º BPM, o 6º BPM, o 11º BPM e o 13º BPM. A Região 5, coordenada pelo Comando do Corpo de Bombeiros (CBC), tem subordinados o 1º BBM, o 2º BBM, o 3º BBM e o Centro de Atividades Técnicas (CAT).

A Região em que se encontra o município de Florianópolis é coordenada pelo Comando de Policiamento da Capital (CPC) tem subordinados o 4º BPM, o 7º BPM, o Batalhão de Operações Especiais (BOE), o Comando da Polícia Feminina e o Comando de Policiamento do Palácio do Governador.

O município de Florianópolis é também atendido pela Polícia Civil, que possui no município a seguinte estrutura:

DELEGACIA DE POLÍCIA DO CENTRO (Santos Dumont)	1º DP
DELEGACIA DE POLÍCIA DO CENTRO (Mauro Ramos)	2º DP
DELEGACIA DE POLÍCIA DO ESTREITO	3º DP
DELEGACIA DE POLÍCIA DE COQUEIROS	4º DP
DELEGACIA DE POLÍCIA DA TRINDADE	5º DP
DELEGACIA DE POLÍCIA DO SACO DOS LIMÕES	6º DP
DELEGACIA DE POLÍCIA DE CANASVIEIRAS	7º DP
DELEGACIA DE POLÍCIA DE CAPOEIRAS	8º DP
DELEGACIA DE POLÍCIA DO JARDIM ATLANTICO	9º DP
DELEGACIA DE POLÍCIA DA LAGOA DA CONCEIÇÃO	10º DP
DELEGACIA DE POLÍCIA DO SUB DISTRITO DE INGLESES	
DELEGACIA DE PROTEÇÃO DA MULHER E DO MENOR ADOLECENTE	
DELEGACIA DE ATENDIMENTO AO TURISTA	
DELEGACIA DE POLÍCIA DO AEROPORTO	

Figura 4: Relação das delegacias do Município de Florianópolis

Fonte: Secretaria do Estado da Segurança Pública de Santa Catarina, maio de 2001

É importante destacar que Florianópolis é também atendido por 13 empresas particulares de vigilância, que utilizam cerca de 5.000 empregados nos serviços de segurança privada para estabelecimentos comerciais, residências e instalações físicas de órgãos públicos. Além desse efetivo, colocam à disposição da população em geral serviços de vigilância eletrônica, através de diversos equipamentos, de uma central de atendimento e de viaturas para atender ocorrências.

Segundo dados do Sindicato de Vigilantes de Florianópolis o número de pessoas empregadas nessas atividades, em Santa Catarina alcança, atualmente, o efetivo de 16.000 pessoas. Ao compararmos esse número com os efetivos das Polícias Militar e Civil, verifica-se, aproximadamente, a proporção de um vigilante particular para cada policial, índice médio encontrado também em outras unidades da federação. Esse percentual, nos Estados Unidos é de 2,5 seguranças particulares por policial, e, na África do Sul, de 8,0 para cada policial.

O investimento privado na área da segurança vem crescendo acentuadamente nos últimos anos. Uma projeção da Federação Nacional de Empresas de Segurança Privada aponta que, para um montante de investimento dos governos estaduais na área da segurança pública, as empresas estaduais de segurança privada aplicam vinte vezes mais. Esses gastos privados reforçam as desigualdades sociais, promovendo um “apartheid social”, ou seja, a segurança torna-se cada vez mais um privilégio somente para as pessoas que têm condição de pagar por ela.

### 5.3.1 Atendimento as ocorrências

O levantamento de ocorrências atendidas pela Polícias Militar e Civil permitiu destacar os tipos de ocorrência de mais freqüente atendimento.

A figura 5 apresenta o atendimento às ocorrências pela Polícia Militar na Região 2 - Comando do Policiamento da Capital ( 4º BPM, 7º BPM, BOE, CPFm, PGd) e tem como base as informações fornecidas pelo COPOM (Centro de operações da Polícia Militar), no período compreendido entre 1998 e 2001.

Esse atendimento tem-se concentrado nas infrações de trânsito (40 %), no combate a crimes e contravenções (20%) e no auxílio e apoio à comunidade (15%).

Tais índices médios de atendimento a ocorrências, obtidos nesses semestres, são reveladores da forma pela qual o efetivo da PMSC tem sido empregado e também como a estrutura operacional existente tem sido requerida pela população.

Vale a pena ainda salientar que, mesmo em se fazendo uma análise isolada dos dados por região, os percentuais não se alteram substancialmente.

Os tipos de ocorrência mais freqüentes são Auxílio à Comunidade (A 100 auxílios/transportes de doentes); Grupo Combate a Crimes e Contravenções (C100 crimes contra a pessoa, C 200 crimes contra o patrimônio, C 300 crimes contra a organização, C 500 crimes contra os costumes, C 600 crimes contra a incolumidade pública, C 700 crimes contra a paz pública, C 800 crimes contra a fé pública, C 900 crimes contra a administração pública); Grupo Infrações de Trânsito (T 100 infrações de trânsito do grupo “i”, T 200 infrações de trânsito do grupo “ii”, T 300 infrações de trânsito do grupo “iii”, T 400 infrações de trânsito do grupo “iv”, T 500 outras infrações de trânsito).

CÓDIGO	TIPO OCORRENCIAS	1998	1999	2000	2001
A 000	Auxílio/ Apoio Comunidade	31.444	38.208	37.570	34.570
C 000	Crimes e Contravenções	31.721	31.404	25.583	22.765
D 000	Ocorrências Diversas	33.444	32.543	34.020	33.012
E 000	Emergências,Traumas e Acidentes	25.139	21.259	37.971	15.024
F 000	Ocorrências contra o Meio Ambiente	757	704	459	278
I 000	Incêndios	1.728	2.998	1.599	1.114
P 000	Serviços/Atividades Operacionais	3.261	1.991	1.999	2.322
T 000	Infrações de Transito	60.492	57451	53.637	41.565
S 000	Serviços/Atividades Afins	6.094	5696	3.715	5.201
TOTAL		194.080	192.254	196.553	155.851

Figura 5: Registro de atendimento a ocorrências na Região 2 – Período 1998/2001

Fonte: Centro De Operações Da Policia Militar De Santa Catarina – 2 Região



Os números apurados permitem afirmar que a atual estrutura operacional apesar de equipada e adestrada para diversas atividades, tem-se concentrado, segundo os números apurados, em média, de 48% das ocorrências registradas, ao atendimento de infrações de trânsito e de apoio à comunidade, como transporte de doentes para hospital.

Segundo os depoimentos colhidos junto a diversos policiais militares que atuam no município, esse transporte se deve a que a população, ao recorrer ao policiamento ostensivo e se apresentar nas emergências de hospitais da Capital, acompanhada de policiais, consegue assegurar, de forma mais rápida, o atendimento ambulatorial de que necessita. Caso contrário, o atendimento demoraria, ou, em alguns casos, seria até recusado.

A redução do total de ocorrências de determinados delitos, no período analisado, pode indicar aparentemente uma redução no seu número, o que pode ser interpretado como uma atuação mais eficaz dos aparatos de segurança do Estado. Cabe aqui, entretanto, citar a declaração de um Oficial da PMSC que já atuou no comando operacional de Batalhão sediado na Capital do Estado; o qual indica que a redução do registro de ocorrências pode ser obtido, por exemplo, reduzindo o efetivo da Polícia Militar que é distribuído nas ruas. Segundo ele, quanto mais efetivo nas ruas, mais atendimento, mais problemas são levantados, mais ocorrências passam a ser registradas.

A simples indicação de uma causa para a queda de 26% no número de ocorrências atendidas, entretanto, deve ser vista com certo cuidado, pois é difícil, sem um estudo mais amplo, e registros de ocorrências mais confiáveis, imputar os resultados apenas a atuação do aparato de segurança do Estado. Não é objeto do presente estudo apresentar essa certificação.

Segundo informações obtidas junto à Secretaria do Estado da Segurança Pública, os dados de incidência criminal relativos às principais ocorrências, registrados através de Boletins junto às diversas delegacias de polícia civil existentes em Florianópolis, nos anos de 1999, 2000 e 2001, são apresentados a seguir.

<b>Tipo Delito</b>	<b>1ª DP</b>	<b>2ª DP</b>	<b>3ª DP</b>	<b>4ª DP</b>	<b>5ª DP</b>	<b>6ª DP</b>	<b>7ª DP</b>	<b>8ª DP</b>	<b>9ª DP</b>	<b>10ª DP</b>	<b>Total</b>
Acidente de transito c/lesão	93	2	54	32	118	0	34	26	14	5	378
Furto diversos	4890	426	1095	438	1247	201	1259	602	418	579	11155
Furto veículos	297	26	114	53	37	28	68	0	39	28	690
Furto em comércio	321	64	118	71	116	126	151	48	43	74	1132
Furto em residência	123	278	165	286	558	122	929	161	169	271	3062

<b>Tipo Delito</b>	<b>1ª DP</b>	<b>2ª DP</b>	<b>3ª DP</b>	<b>4ª DP</b>	<b>5ª DP</b>	<b>6ª DP</b>	<b>7ª DP</b>	<b>8ª DP</b>	<b>9ª DP</b>	<b>10ª DP</b>	<b>Total</b>
Homicídio doloso	3	2	0	3	8	6	2	0	3	2	29
Porte/uso entorpecente	114	15	14	31	116	142	34	3	29	26	524
Roubo diversos	222	22	69	78	69	39	45	22	115	23	704
Roubo a banco	5	2	1	5	0	0	0	0	0	0	13
Suicídio	0	2	4	2	3	3	7	2	3	0	27
Tráfico entorpecentes	14	3	2	1	1	4	2	0	4	7	38
Estupro	0	2	2	2	0	38	2	2	2	0	50
<b>TOTAL</b>	<b>6075</b>	<b>844</b>	<b>1638</b>	<b>1002</b>	<b>2273</b>	<b>709</b>	<b>2533</b>	<b>866</b>	<b>839</b>	<b>1015</b>	<b>17.802</b>

Figura 6: Boletins das principais ocorrências registradas nas delegacias da capital, em 1999.

Fonte: Secretaria do Estado da Segurança Pública, Boletim Informativo Interno (2000)

<b>Tipo Delito</b>	<b>1ª DP</b>	<b>2ª DP</b>	<b>3 DP</b>	<b>4ª DP</b>	<b>5ª DP</b>	<b>6ª DP</b>	<b>7ª DP</b>	<b>8ª DP</b>	<b>9ª DP</b>	<b>10ª DP</b>	<b>Total</b>
Acidente de transito c/lesão	303	19	97	38	256	9	174	59	35	89	1079
Furto diversos	3889	357	860	489	1697	247	1657	476	417	959	11048
Furto veículos	129	62	75	21	65	16	45	6	29	61	509
Furto em comércio	1131	70	98	72	86	142	142	68	57	84	1950
Furto em residência	374	286	163	261	497	86	828	165	155	374	3189
Homicídio doloso	5	4	2	2	6	0	8	3	2	2	34
Porte/uso entorpecente	116	8	15	42	98	172	38	9	63	36	597
Roubo diversos	269	29	78	87	109	52	41	62	102	45	874
Roubo a banco	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Suicídio	2	3	1	0	12	0	4	2	1	5	30
Tráfico entorpecentes	5	2	0	6	2	4	2	0	0	0	21
Estupro	0	3	0	2	0	46	8	0	2	2	63
<b>TOTAL</b>	<b>6226</b>	<b>843</b>	<b>1389</b>	<b>1020</b>	<b>2828</b>	<b>774</b>	<b>2947</b>	<b>850</b>	<b>863</b>	<b>1657</b>	<b>19.397</b>

Figura 7: Boletins das principais ocorrências registradas nas delegacias da capital, em 2000

Fonte: Secretaria do Estado da Segurança Pública, Boletim Informativo Interno (2000)

<b>Tipo Delito</b>	<b>1ª DP</b>	<b>2ª DP</b>	<b>3ª DP</b>	<b>4ª DP</b>	<b>5ª DP</b>	<b>6ª DP</b>	<b>7ª DP</b>	<b>8ª DP</b>	<b>9ª DP</b>	<b>10ª DP</b>	<b>Total</b>
Acidente de transito c/lesão	241	86	86	54	374	11	328	112	56	92	1440
Furto diversos	4076	443	884	356	1566	254	1706	613	761	1128	11787
Furto veículos	206	41	105	25	116	26	128	8	22	32	709
Furto em comércio	576	78	73	64	134	146	241	72	64	93	1541

<b>Tipo Delito</b>	<b>1ª DP</b>	<b>2ª DP</b>	<b>3ª DP</b>	<b>4ª DP</b>	<b>5ª DP</b>	<b>6ª DP</b>	<b>7ª DP</b>	<b>8ª DP</b>	<b>9ª DP</b>	<b>10ª DP</b>	<b>Total</b>
Furto em residência	208	379	114	128	503	325	621	195	245	348	3066
Homicídio doloso	10	11	6	4	5	2	18	2	16	1	75
Porte/uso entorpecente	88	14	11	18	85	112	132	8	58	32	558
Roubo diversos	342	52	83	95	147	38	89	78	123	53	1100
Roubo a banco	8	2	2	0	0	0	0	0	0	0	12
Suicídio	2	0	2	0	2	0	7	2	0	0	15
Tráfico entorpecentes	10	3	1	6	2	7	18	0	2	2	51
Estupro	0	4	2	1	0	48	1	0	0	0	58
<b>T O T A L</b>	<b>5767</b>	<b>1113</b>	<b>1369</b>	<b>751</b>	<b>2934</b>	<b>969</b>	<b>3289</b>	<b>1090</b>	<b>1347</b>	<b>1781</b>	<b>20.412</b>

Figura 8: Boletins das principais ocorrências registradas nas delegacias da capital, em 2001.

Fonte: Secretaria do Estado da Segurança Pública, Boletim Informativo Interno (2001).

A comparação do atendimento realizado somente nas delegacias situadas no município de Florianópolis apresenta o seguinte resultado:

<b>Tipo Delito</b>	<b>ANO 1999</b>	<b>ANO 2000</b>	<b>Variação Percentual</b>	<b>ANO 2001</b>	<b>Variação Percentual</b>
Acidente de trânsito c/lesão	378	1079	185%	1440	208%
Furto diversos	11155	11048	(-)	11787	05%
Furto veículos	690	509	(-)	709	02%
Furto em comércio	1132	1950	72%	1541	36%
Furto em residência	3062	3189	04%	3066	0%
Homicídio doloso	29	34	17%	75	158%
Porte/uso entorpecente	524	597	14%	558	06%
Roubo diversos	704	874	24%	1100	56%
Roubo a banco	13	13	0%	12	0%
Suicídio	27	30	11%	25	0%
Tráfico entorpecentes	38	31	0%	51	34%
Estupro	50	63	26%	58	16%

Figura 9: Variação percentual dos principais boletins de ocorrências registradas entre o ano base 1999 e os anos de 2000 e 2001, em Florianópolis.

Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Pública. Gabinete do Secretário

Esses dados mostram um crescimento elevado do número de homicídios dolosos, se compararmos os anos de 1999 (29 homicídios), o de 2000 (34 homicídios) e o de 2001 (75

homicídios). Ao compararmos os anos de 1999 a 2000, observa-se que o acréscimo é de 158,6%. A Secretaria do Estado de Segurança Pública atribui essa elevação às mortes ocorridas como consequência do enfrentamento de quadrilhas por pontos de vendas de drogas. Ao compararmos o índice de assassinatos ocorridos em 200, tomando por base grupos de 10.000 habitantes, veremos que em Santa Catarina, foi de 0,26 crimes e, em Florianópolis o índice chegou a 1,19 crimes. Outro fato apontado pelos policiais entrevistados para esse índice no município, indica que a facilidade de se conseguir armamento no mercado negro e o abuso de bebidas alcoólicas – que muitas vezes levam a discussões banais a se transformarem em tragédias – também são causas do fenômeno.

Ao compararmos as informações do Centro de Operações da Polícia Militar de Santa Catarina e as da Polícia Civil sobre os boletins de ocorrências registrados nas delegacias da Capital, verifica-se que, se em números gerais o atendimento da Polícia Militar pode ter diminuído, a incidência de determinados delitos elevou-se de forma acentuada.

As informações demonstram, também, a desarticulação no sistema de informações da área da segurança pública do Estado, pela existência de registros diferenciados e não integrados, o que dificulta qualquer esforço no sentido de melhor utilização da sua estrutura. Comprometida a qualidade da informação, ficam comprometidos o planejamento do emprego de equipamentos e pessoal, gerando desperdício de tempo e recursos. Também não está sendo considerado nessa análise o número de ocorrências não notificadas, pela impossibilidade de se estimar o índice de sua ocorrência. É importante destacar que o atendimento prestado a população nas delegacias de polícia de Florianópolis, abrangem outros delitos, tais como ameaça contra homem/mulher, danos, lesão corporal, vias de fato, perturbação do sossego, furto de documentos e outros.

Os dados anteriormente apresentados abrangem os de maior frequência na maioria das delegacias e visam apresentar a realidade dos registros efetuados através do Boletim de Ocorrência (BO), o documento legal utilizado para atendimento à população.

Além do registro do Boletim de Ocorrência (BO), o atendimento à população pode gerar a instauração de diversos procedimentos, tais como o Auto de Prisão em Flagrante, o Termo Circunstanciado, o Auto de Apreensão, a Apuração do Ato Infracional e, principalmente, o Inquérito Policial.

Um comparativo da instauração desses procedimentos realizados em Santa Catarina, nos anos de 1999 e 2000, apresenta os seguintes números:

<b>Discriminação</b>	<b>ANO 1999</b>	<b>PERCENTUAL</b>	<b>ANO 2000</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Boletim de Ocorrências	234.018	<b>100%</b>	270.526	<b>100%</b>
Auto de Prisão em Flagrante	6.697	2,86%	6.424	2,37%
Termo Circunstanciado	34.270	14,64%	36.821	13,61%
Inquérito Policial	27.124	<b>11,60%</b>	29.078	<b>10,75%</b>
Auto de Apreensão	1.918	0,80%	948	0,35%
Apuração de Ato Infracional	5.152	2,20%	7.841	2,90%
Total Procedimentos Instaurados	75.161	<b>32,12%</b>	80.762	<b>29,85%</b>

Figura 10: Relação entre boletins de ocorrências registradas e procedimentos instaurados  
 Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Pública. Gabinete do Secretário

Verifica-se que, das ocorrências registradas, para apenas um terço encontramos procedimentos instaurados, e o percentual diminui para dez por cento, quando se busca o número de inquéritos policiais abertos.

Apesar de nem todo boletim de ocorrência registrado determinar, pela natureza da ocorrência, a obrigatoriedade de instauração de outros procedimentos, essa situação acaba por afetar os serviços prestados pelas duas Polícias.

Em várias ocasiões não é dada continuidade às atividades iniciadas, pela ação do policiamento ostensivo e preventivo, ou pela polícia administrativa, o que colabora para o sentimento de impunidade dos infratores. Estes poderão, novamente, ser detidos cometendo a mesma ou outras infrações, e desmoralizando a atuação mais efetiva dos integrantes das duas polícias. A legislação vigente é também apontada por diversos policiais civis como uma das causas dificultadoras para a adoção de procedimentos inibidores da conduta delituosa.

#### **5.4 A visão da comunidade sobre a Segurança Pública**

A visão da comunidade da grande Florianópolis sobre a segurança pública foi extraída de pesquisa realizada em 2000 pelas Polícia Militar e Civil do Estado e que utilizou a metodologia de estudo descritivo, através de abordagem semi-qualitativa e de amostragem probabilística. Envolveu a população catarinense maior de 16 anos residente em seis macrorregiões dos centros urbanos do Estado, através da realização de entrevistas com cerca de 1.100 pessoas, com o objetivo de conhecer a visão da população sobre a segurança pública e o nível de atuação das Polícias Civil e Militar.

Para o levantamento das questões foi adotado como instrumento de coleta de dados um questionário semi-estruturado contendo 43 questões, sendo 34 objetivas e 9 questões abertas. As perguntas foram formuladas com abertura para situações não previstas pelas alternativas fixas de respostas, permitindo, assim, a recuperação da informação da forma mais completa possível.

Segunda a pesquisa, a visão da população da grande Florianópolis sobre o nível de segurança pública de Santa Catarina indica que 4% a consideram ótima, 46% boa, 43% regular 4% ruim e 2% péssima. A mesma população apresenta, em relação à segurança pública em Florianópolis a seguinte posição: 5% a consideram ótima, 41% boa, 43 regular, 6% ruim e 4,5% péssima.

Apesar de 81% da população pesquisada no município entender que a segurança pública em Santa Catarina é melhor do que a de outros Estados da Federação, o percentual de 43% que entende ser ela apenas regular indica a necessidade de se agir preventivamente enquanto a situação permite uma intervenção visando, melhorar a atuação dos organismos estaduais encarregados dessa função.

A pesquisa aponta que, na região da Grande Florianópolis, a principal causa da violência são as drogas e o tráfico de drogas, com o percentual de 39%, seguido do desemprego, com percentual de 30%, e as questões sociais ligadas à pobreza, 11%. Os fatores ligados à falta de segurança pública, de policiamento e da atuação do crime organizado ou de a população possuir armas apresentou percentual abaixo de 2%.

Os relatos de violência na região da Grande Florianópolis são relatados por um terço da população, em que 9% já sofreu alguma violência, e 15% sabe de alguém de sua relação que foi vítima de algum ato de agressão. Embora significativo o percentual dos entrevistados que não sofreu violência (75%), o tipo de violência mais relatada por aqueles que foram vítimas apontam o assalto a mão armada como o crime mais comum.

#### ***5.4.1 A visão da comunidade da Grande Florianópolis sobre a Polícia Civil.***

Segundo o relatório da pesquisa efetuada pela Polícia Civil de Santa Catarina esta recebe uma avaliação positiva de 55% da população pesquisada na Grande Florianópolis, sendo que 34% a consideram regular e 10%, ruim e péssima.

Apesar de mais de 51% da população catarinense entrevistada desconhecer os serviços prestados pela Polícia Civil, na Grande Florianópolis esse número cai para 43%.

Nessa região, os serviços prestados pelas Delegacias de Polícia são imediatamente identificados (51%), ao passo que os serviços de identificação, provavelmente os mais utilizados, não são associados (0,0%) pelos entrevistados como pertencentes à Polícia Civil.

Cerca de 36% da população pesquisada na Grande Florianópolis já utilizou os serviços de Delegacias da Polícia Civil pelo menos uma vez (28%) e na condição de vítima de alguma ocorrência (26%).

A mesma população pesquisada que utilizou os serviços da Delegacia de Polícia na Grande Florianópolis aponta que 39% dos problemas foram resolvidos, 8% foram parcialmente resolvidos, 2% encaminhados e 35,2% não foram resolvidos. Este elevado índice de ocorrências não resolvidas certamente contribui para diminuir o nível de credibilidade e o entendimento de eficácia dos serviços prestados à comunidade. Mesmo assim, o índice de satisfação (ótimo e bom) da mesma população, em relação à qualidade do atendimento prestado, nessas delegacias, apresenta níveis superiores a setenta por cento. É ressaltado pelos entrevistados, entretanto, a precariedade dos equipamentos e instalações de diversas delegacias da Polícia Civil.

Sobre a preparação do policial civil para a prestação de serviço, a população pesquisada entende que 41% estão preparados para exercer suas funções, 25% razoavelmente preparados e 32% não estão preparados. Dentre as razões apontadas para a falta de preparo, 17% apontam a falta de cursos de preparação e quase 30% responsabilizam a própria Polícia Civil pela não preparação adequada de seu pessoal.

A preocupação da população pesquisada em relação à melhor qualificação do policial civil para o exercício de suas atividades é ainda ressaltada na oportunidade em que são oferecidas sugestões sobre a forma de melhorar o serviço prestado à população. O percentual maior de sugestões concentrou-se no item referente a realização de cursos de aperfeiçoamento (16%), seguida da realização de um policiamento mais ostensivo nas ruas da cidade, da necessidade de mais viaturas circulando e mais agilidade de atuação da instituição (14%), e que os policiais sejam mais humanos e educados, não abusando da sua autoridade (12%).

Na opinião dos usuários dos serviços de segurança pública pesquisados, o caminho a ser seguido pela Polícia Civil para melhoria dos seus serviços deveria se iniciar pela melhoria no processo de capacitação profissional de seus integrantes.

#### **5.4.2 A visão da comunidade da Grande Florianópolis sobre a Polícia Militar**

Segundo o relatório da pesquisa efetuada pela Polícia Militar de Santa Catarina esta recebe uma avaliação positiva de 91,4% da população pesquisada na Grande Florianópolis, sendo que 4,3% a consideram regular/negativa e 4,3% a considera ruim/péssima.

Cerca de 35% da população pesquisada na Grande Florianópolis já utilizou os serviços da Polícia Militar pelo menos uma vez (25%) e três ou mais vezes (15 %).

Da mesma população pesquisada que utilizou os serviços da Polícia Militar na Grande Florianópolis, 2890 apontam que o serviço prestado foi ótimo e bom e para 6% o serviço prestado foi regular e ruim. Cerca de 16% das pessoas entrevistadas procurou a Polícia Militar para prestação de serviço relativo a crimes e contravenções (roubo, assaltos, briga, etc), e 26,4% solicitou a prestação de serviços relativos a transporte de doentes e outros auxílios/apoios à comunidade

A mesma população pesquisada aponta que 25% dos problemas foram completamente resolvidos, 2,1% foram parcialmente resolvidos e 8% não foram resolvidos. Para 33,5 % dos que utilizaram os serviços da Polícia Militar, foi fácil chamá-la, sendo o atendimento realizado, para 26% dos entrevistados, de forma rápida e muito rápida. Ao considerarmos, depois da chegada, o tempo de atendimento e solução do problema pela Polícia Militar, o resultado da pesquisa aponta que 80% das ocorrências foram atendidas em até 15 minutos, sendo que 75% da população pesquisada considerou bom o atendimento prestado pela Polícia Militar.

Sobre a preparação do policial militar para a prestação de serviço 33% da população pesquisada entende que está preparado para exercer suas funções, 26,4% razoavelmente preparado e 40% entendem que ele não está preparado. Dentre as razões apontadas para a falta de preparo, 19% apontam a falta de cursos de preparação, 8% apontam que os policiais ganham mal, e quase 28% responsabilizam a própria Polícia Militar pela não preparação adequada de seu pessoal.

Na avaliação de 65% dos que utilizaram os serviços da Polícia Militar os equipamentos por ela utilizados são satisfatórios.

A preocupação da população pesquisada em relação à melhor preparação do policial militar para o exercício de suas atividades é ainda ressaltada na oportunidade em que são oferecidas sugestões sobre a forma de melhorar o serviço prestado à população. O percentual maior de sugestões concentrou-se no item referente a realização de cursos de aperfeiçoamento que propicie uma atuação mais humana, menos violenta, e com menos abuso de autoridade



(41%), um policiamento mais ostensivo nas ruas da cidade, mais agilidade de atuação da instituição (29%) e que tenham uma atuação mais preventiva (6%).

Apesar de a Polícia Militar de Santa Catarina receber uma avaliação positiva de 91,4 % da população entrevistada, e gozar de uma boa imagem em Santa Catarina, na opinião dessa população cabe à própria Polícia capacitar melhor seus integrantes para cumprir de forma adequada sua missão.

### **5.5 Os processos de recrutamento e seleção de candidatos ao Curso de Formação de Oficiais da PMSC**

A Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, visando alcançar a heterogeneidade de candidatos para seleção e matrícula no Curso de Formação de Oficiais, procura levar em conta as diversidades regionais apresentadas no Estado, no que tange à colonização, cultura, economia e ao desenvolvimento social. Dessa forma, recruta seus candidatos nas várias cidades, tendo em vista que o Oficial PM deverá servir em qualquer dessas regiões, desde que haja nelas uma Organização Policial Militar (Quartel) e vaga em cargo correspondente ao seu posto, sempre objetivando a segurança pública da comunidade catarinense.

Os procedimentos de seleção são coordenados por uma equipe de profissionais lotados no Centro de Psicologia da Corporação (Figura 11).

O recrutamento para o concurso de seleção que conduz à matrícula no Curso de Formação de Oficiais é feito em nível de público interno ( sargentos, cabos e soldados da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina) e de público externo ( civis e militares das Forças Armadas e Policiais Militares de outros Estados), desde que preencham os requisitos publicados em Edital. O candidato ao Curso de Formação de Oficiais da Academia de Polícia Militar do Estado de Santa Catarina é submetido a exame intelectual, por meio do concurso Vestibular realizado pela ACAFE, com oferta de trinta vagas, além de submeter-se a exames médicos e odontológicos e a testes físicos e psicotécnico.

O candidato deve ter idade entre 17 e 26 anos, a completar até treze meses de sua inscrição no concurso; ter concluído o ensino médio; altura não inferior a 1,65 metro, peso proporcional à altura e não possuir antecedentes criminais. Para o candidato já pertencente ao quadro da Polícia Militar ou Militar, exige-se ainda estar classificado no bom comportamento, nos termos dos respectivos regulamentos. Após aprovação no concurso, o candidato será

submetido a um questionário de investigação social, com o objetivo de comprovar o preenchimento dos requisitos exigidos no edital.

Ao optar pelo curso de formação de oficiais, o candidato define automaticamente como área de conhecimento para aplicação de provas a de Ciências Humanas e Sociais.

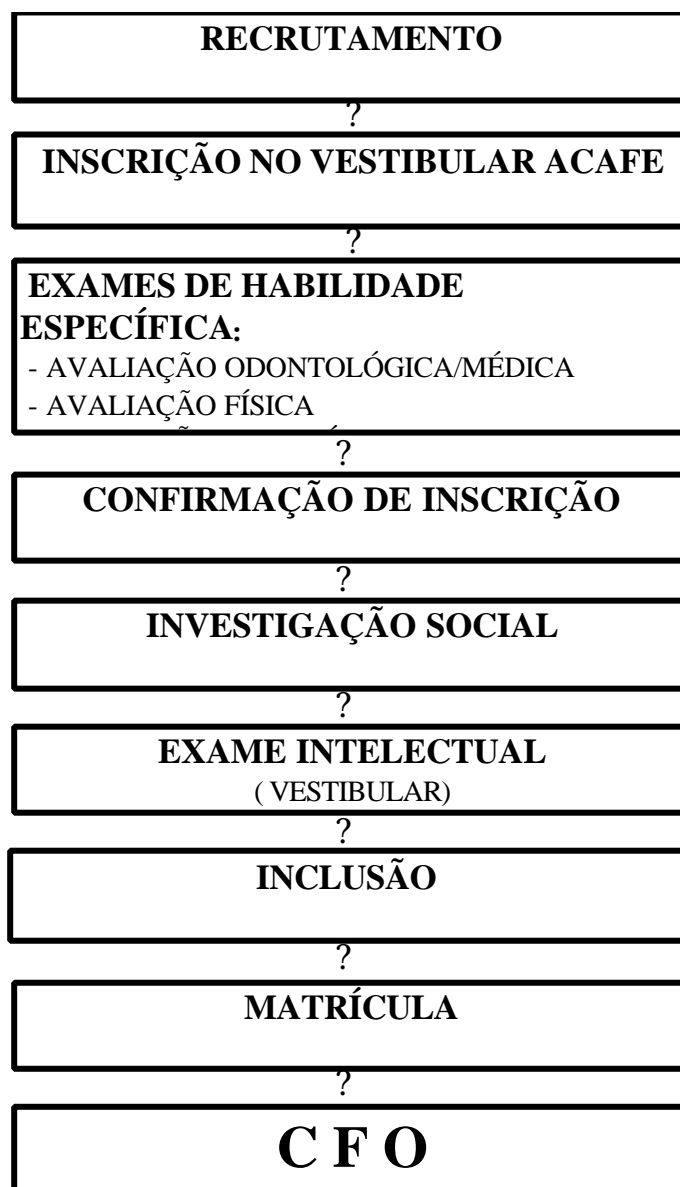


Figura 11: Etapas do processo de seleção

As provas de conhecimento (exame intelectual) são compostas pelas seguintes disciplinas, contendo o seguinte número de questões: Física (20), Matemática (20), História (20), Biologia (20), Geografia (20), Química (20), Língua Portuguesa e Literatura (20) e Língua Estrangeira Moderna (10), em relação a esta, o candidato pode optar por alemão, espanhol, francês inglês ou italiano. É-lhe solicitada, ainda, a elaboração de uma redação em língua portuguesa.

Para fins de classificação serão atribuídos pesos diferenciados às disciplinas que integram o exame intelectual, a saber: Língua Portuguesa (3), Língua estrangeira (1), Física (1), Matemática (2), Química (1), Biologia (1), História (3) e Geografia (3). Os testes físicos, o psicotécnico e a entrevista individual são de caráter eliminatório, sendo aplicados posteriormente ao exame intelectual.

Como parte integrante dos exames para avaliação de habilidade específica, o candidato é submetido a exames psicológicos, compreendidos por teste psicotécnico e entrevista individual, com a finalidade de verificar se o candidato demonstra potencialidade para a profissão, traços de personalidade, condições de equilíbrio e ajuste psicossocial para o desempenho das atividades de policial militar, principalmente voltadas para as funções de lideranças, no caso daquelas exercidas pelos oficiais policiais militares.

Durante o processo de entrevista, procura-se observar no candidato, características como fluência verbal, iniciativa, clareza e firmeza de respostas, tipos de questionamentos, capacidade de análise e síntese, maturidade, liderança, apresentação pessoal e profissional, controle emocional, sociabilidade, memória, objetividade, autoconfiança e outros atributos de personalidade e de nível comportamental. Ainda no decorrer da entrevista, busca-se conhecer também seu histórico acadêmico, social e profissional, para melhor avaliá-lo no campo psicossocial.

Os testes psicotécnicos aplicados são constituídos por:

- Testes de Inteligência - testes gráficos, não verbais, destinados a avaliar a inteligência geral e o nível mental do candidato, procurando, assim, valorar sua capacidade em conceituar e aplicar o raciocínio sistêmico a novos problemas.
- Testes de Aptidões Específicas - instrumentos que proporcionam ao psicólogo a avaliação do candidato nas mais diversas áreas, como:

a) Compreensão da linguagem (presteza e exatidão com que uma pessoa apreende idéias expressas verbalmente).

b) Aptidão mnemônica (desenvolvimento e fortalecimento da memória)

c) Percepção espacial (faculdade de imaginar a posição de um objeto, após ter sofrido uma rotação no espaço)

d) Rapidez e Precisão (tem a finalidade de examinar, no candidato, seu modo habitual de pensar e raciocinar, de trabalhar com regularidade, sem se afobar, porém sem perder tempo, pois convém manter um equilíbrio entre a rapidez e a precisão, de vez que seu trabalho na Polícia Militar será levado em conta sob esses dois aspectos).

- Testes de Personalidade - são testes de natureza gráfica, que permitem fazer a avaliação dos traços de personalidade do indivíduo e buscar aspectos que possam demonstrar sua adaptabilidade ou não diante dos serviços de Segurança Pública a serem prestados pela PMSC à sociedade catarinense.

Dentre os traços de personalidade pesquisados e avaliados, encontram-se:

- **Fluência Verbal.** Facilidade de se expressar em linguagem escrita ou falada, de forma clara e correta.
- **Iniciativa.** Capacidade para agir adequadamente, sem depender de ordem ou decisão superior.
- **Clareza e Firmeza de Respostas.** Capacidade de expressar de forma clara e segura suas respostas às indagações.
- **Tipos de Questionamentos.** Conteúdo e pertinência dos questionamentos formulados pelo candidato.
- **Capacidade de Análise e Síntese.** Capacidade de separar um todo em seus aspectos constitutivos, com objetivo de examiná-lo e interpretá-lo.
- **Capacidade de Análise e Conclusão.** Capacidade de reunir os dados da análise em uma conclusão adequada.
- **Maturidade.** Grau de crescimento pessoal e de responsabilidade em suas relações.
- **Liderança.** Capacidade de orientar, dirigir e modificar as atitudes dos membros de um grupo.
- **Apresentação Pessoal e Profissional.** Capacidade de demonstrar atitudes e porte condizentes com os padrões militares.
- **Controle Emocional.** Capacidade de controlar as próprias reações.
- **Sociabilidade.** Capacidade de estabelecer interação com as pessoas, propiciando-lhes um ambiente cordial.
- **Memória.** Capacidade de gravar, de conservar e de reproduzir as informações.
- **Objetividade.** Capacidade de selecionar, dentre várias possibilidades, o essencial e necessário para atingir uma determinada meta.
- **Autoconfiança.** Capacidade de demonstrar segurança e convicção em suas atitudes.

- **Raciocínio Abstrato.** Capacidade para perceber as relações entre os elementos de uma situação, de um problema, de uma série e trabalhar com essas inter-relações, fazendo deduções ou produzindo inferências.
- **Utilização da Linguagem.** Presteza e exatidão com que o candidato se expressa por meio da linguagem.
- **Perseverança.** Capacidade para executar uma tarefa, vencendo as dificuldades encontradas até concluí-la.
- **Organização.** Capacidade de desenvolver atividades, sistematizando as tarefas.
- **Extroversão.** Predomínio de atitudes em que os próprios interesses se dirigem, sobretudo, para o mundo exterior.
- **Empatia.** Tendência para colocar-se no lugar do outro.
- **Comunicação.** Capacidade de fazer-se entender bem, pela correta utilização da linguagem.
- **Motivação.** Capacidade de agir, de maneira correta, com e por satisfação pessoal.
- **Imparcialidade.** Capacidade de julgar, sem se envolver emocionalmente.
- **Meticulosidade.** Capacidade de agir, atendo-se a detalhes.
- **Discrição.** Capacidade de manter reserva sobre fatos de seu conhecimento.
- **Dinamismo.** Capacidade de atuar ativamente com intenção determinada.
- **Adaptabilidade.** Capacidade de ajustar-se às mudanças de situação.
- **Sensibilidade.** Capacidade de perceber, compreender o meio externo, as características e sentimentos de pessoas e ou grupos.
- **Senso de Responsabilidade.** Capacidade de assumir e enfrentar as consequências de atitudes e decisões.

Todos os testes aplicados e a avaliação efetuada visam à identificação e seleção de candidatos que se identifiquem com o perfil profissiográfico (pré-requisito para o CFO/PMSC) definido pela Polícia Militar do Estado de Santa Catarina. (Figura 12).

Na sequência apresenta-se o perfil profissiográfico utilizado para na seleção dos candidatos ao CFO/PMSC:

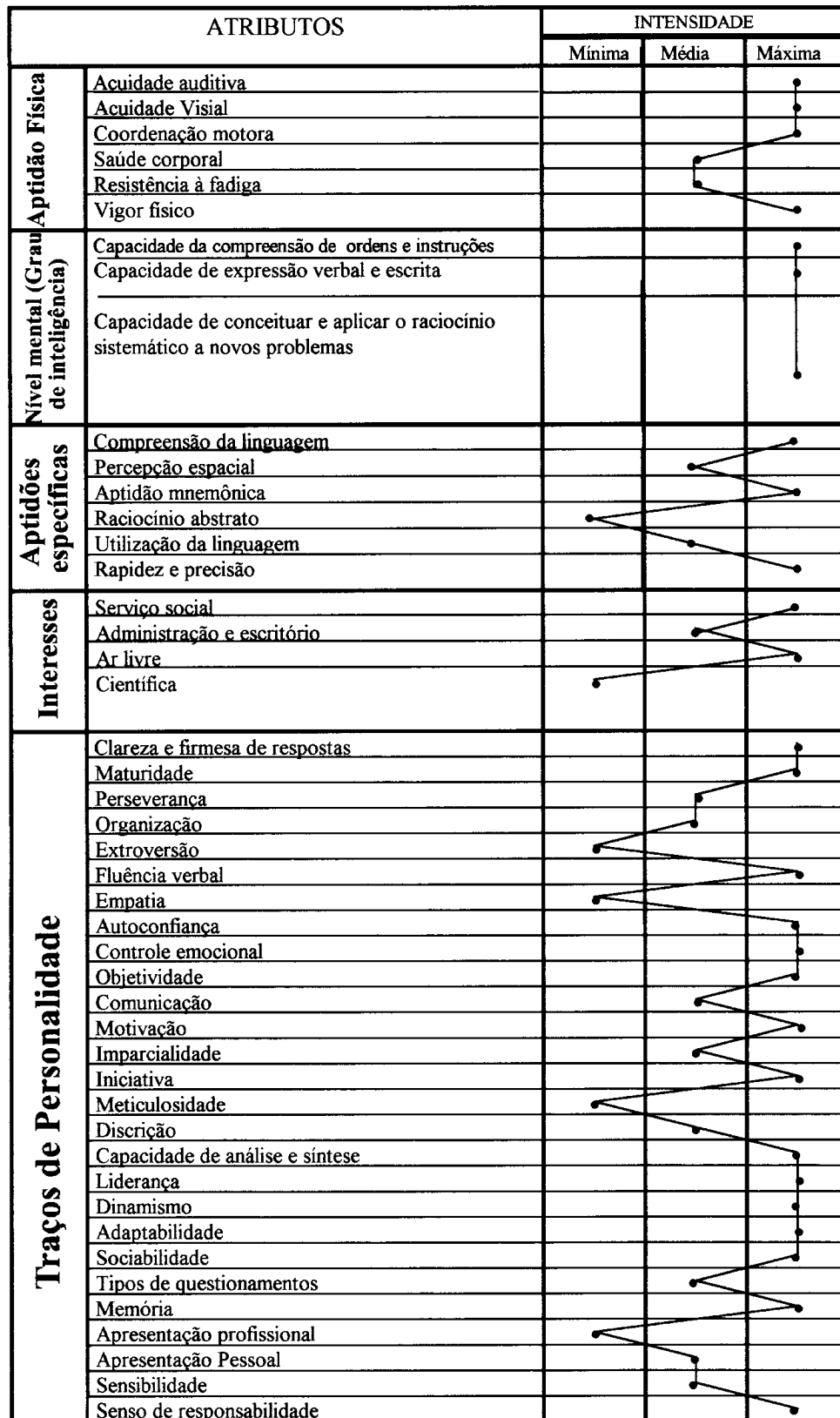


Figura 12: Perfil Profissiográfico dos Candidatos ao CFO

É necessário destacar que esses procedimentos foram interrompidos em 1998 e se encontram paralisados em razão de não existência de vagas no quadro de oficiais. Em

função da não efetivação de promoção no quadro de carreira dos oficiais existe um grande número de policiais militares que permanecem há seis e oito anos no posto de Tenente, quando hoje já poderiam estar ocupando os postos de Capitão ou de Major.

Essa situação se deve ao excessivo número de alunos aceitos até o ano de 1998, no Curso de Formação de Oficiais, acarretando uma elevação no número de alunos oficiais formados nesse curso, sem a conseqüente abertura de vagas nos escalões superiores. Tal fato determinou a não abertura de vagas para o ingresso de novos alunos oficiais e a suspensão do processo de recrutamento e seleção de candidatos ao Curso de Formação de Oficiais, desde aquela data.

## **5.6 O ensino na Polícia Militar do Estado de Santa Catarina**

A Polícia Militar mantém um sistema próprio de formação de seus recursos humanos, denominado Ensino Policial Militar, com a finalidade de dotar seus membros ativos da necessária habilitação para o exercício dos cargos e funções previstos no quadro de organização da corporação.

O ensino policial militar é regido por alguns princípios, a saber:

- Objetividade - visa ministrar conhecimentos realmente necessários à preparação do policial militar, para o desempenho de suas atividades;
- Progressividade - o conteúdo de cada curso deve se iniciar com os conhecimentos adquiridos anteriormente e se apoiar neles;
- Flexibilidade - seu conteúdo deve possuir a necessária flexibilidade, para que haja adaptação contínua dos alunos formados à evolução da sociedade;
- Continuidade - o ensino deve ser um processo contínuo, evolutivo e permanente;
- Produtividade - o ensino deve ser aplicado com o máximo de rendimento e o mínimo de custo;
- Oportunidade - o ensino precisa oferecer condições que assegurem a imediata utilização dos conhecimentos adquiridos e atendam à permanente busca de melhoria dos padrões operacionais da corporação.
- Iniciativa - o ensino deve incentivar a pesquisa do indivíduo e do grupo, bem como da análise e do aprofundamento da cultura profissional e geral.

### ***5.6.1 Organização, estrutura e funções do ensino policial militar***

A regulamentação da lei de organização básica da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, estabelecida por meio do Decreto nº 19.237, de 14 de março de 1983 - e posteriores alterações - determina, como uma das atribuições da primeira seção do Estado Maior, a elaboração dos estudos de levantamento de necessidades de formação, aperfeiçoamento e especialização de pessoal, pelas ações coordenadas com as demais seções (art. 39). De forma idêntica, determina também, como uma das atividades da terceira seção do Estado Maior, a orientação, coordenação e supervisão de todas as atividades de ensino, instrução e emprego operacional e responsabilidade pela elaboração das Diretrizes Gerais de Ensino e Instrução da corporação, dentro das diretrizes fixadas pelo Comando Geral da corporação (art. 41). É também de responsabilidade da terceira seção a elaboração de diretrizes para cursos, concursos e estágios, relatórios de ensino e instrução; a elaboração de normas que estabelecem a publicação de documentos relativos ao ensino, instrução e serviço.

O Decreto nº 19.237 determina, em seu artigo 12, que a Diretoria de Instrução e Ensino, encarregada dessa atividade, seja constituída por Diretor, Subdiretor, Seção de Instrução, Seção de Seleção e Formação, Seção de Especialização e Aperfeiçoamento, Seção de Expediente, Departamento de Educação Física Militar e Departamento de Tiro.

São atribuições da Diretoria de Instrução e Ensino (art.45):

- Planejar, coordenar, fiscalizar e controlar as atividades de formação e de aperfeiçoamento de oficiais e praças.
- Elaborar as normas para o planejamento e conduta de ensino, com base nas Diretrizes-Gerais de Ensino e Instrução e submetê-lo à aprovação do Comandante Geral.
- Preparar o relatório anual de ensino.
- Diligenciar no sentido de manter atualizados os quadros de professores e instrutores.
- Elaborar as normas que estabeleçam as condições e os critérios para ingresso nos cursos, concursos e estágios a serem realizados na Polícia Militar e fora dela.
- Divulgar os resultados dos cursos, concursos e estágios, bem como orientar a elaboração dos relatórios.
- Diligenciar no sentido de obter recursos bibliográficos e meios auxiliares de ensino.



- Coletar dados e realizar inspeção de caráter setorial, visando à elaboração de estudos e propostas de medidas a serem adotadas pelo Comandante Geral, para melhoria e aperfeiçoamento do sistema de ensino.
- Elaborar estatística relativa à atividade de ensino e desportos.
- Elaborar as normas para o planejamento e conduta da instrução e coordenar as atividades de instrução da corporação.

Como órgão de apoio da Diretoria de Instrução e Ensino, o Decreto 19.237, em seu artigo 20, define a constituição do Centro de Ensino da Polícia Militar, que é integrada por Comandante, Ajudância-Secretaria, Divisão Administrativa, Divisão de Ensino, Divisão de Pessoal, Academia de Polícia Militar (APM), Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP), Centro de Estudos Superiores, Companhia de Comando e Serviços e Escola Militar.

A Academia da Polícia Militar é uma unidade do Centro de Ensino da Polícia Militar, que tem a finalidade de formar e especializar Oficiais da Polícia Militar, por meio de curso de nível superior, assegurando-lhes, com a habilitação adquirida, o exercício do oficialato e as condições de acesso até o posto de Capitão do quadro de organização da Polícia Militar.

### ***5.6.2 Diretrizes, planejamento e ações de ensino***

#### ***5.6.2.1 Ensino***

O ensino policial militar, de acordo com a diretriz de ensino e instrução da Inspetoria Geral das Polícias Militares, órgão do Ministério do Exército, é atividade desenvolvida com a finalidade de proporcionar ao policial-militar a necessária habilitação para a ocupação, em qualquer situação, dos cargos previstos em seus quadros de organização e para o exercício das funções que lhes correspondem.

Seu conteúdo deve, necessariamente, estar ligado às ações básicas de responsabilidade das Polícias Militares, tais como manutenção da ordem pública, policiamento ostensivo, defesa civil, prevenção e repressão de ações subversivas e ações de defesa territorial.

A diretriz de ensino e instrução da Polícia Militar indica que o ensino e a instrução, além da fixação de conhecimentos, devem buscar educar o homem, fazê-lo criar hábitos e desenvolver qualidades e aptidões, tais como disciplina, coragem, espírito de corpo, resistência física, iniciativa, controle emocional, tato, urbanidade e capacidade de decisão, agilidade, destreza, e capacidade de trabalho em grupo.

Especificamente, o objetivo do ensino na Polícia Militar pode ser expresso por ações que visam:

- educar o indivíduo, criando e desenvolvendo nele hábitos necessários ao bom desempenho de suas funções;
- estimular o espírito de corpo, o amor à carreira e sua profissionalização, com a transmissão de conhecimentos técnicos inerentes a suas atividades;
- moldar e aprimorar o caráter e o físico do profissional, capacitando-o ao pleno exercício de suas funções;
- familiarizar o educando com os princípios de liderança e chefia;
- fortalecer as convicções democráticas e a crença na lei, na ordem e na justiça.

O sistema de ensino da Polícia Militar é dirigido à educação para o trabalho, habilitando oficiais, subtenentes e sargentos e cabos e soldados para o desempenho de diversas funções e em diversos postos. Ele abrange as áreas de ensino fundamental destinada a fornecer a base humanística e o desenvolvimento da cultura geral - e as áreas de ensino profissional - destinada a fornecer o embasamento técnico-profissional aos integrantes da corporação.

O ensino na corporação é ministrado por meio de cursos e/ou estágios, de acordo com as seguintes modalidades: Ensino de Formação, visando à aquisição de conhecimentos básicos para desempenho de funções; Ensino de Especialização, visando à aquisição de conhecimentos e práticas específicas e especiais; Ensino de Extensão, visando à atualização e ampliação de conhecimentos.

Na modalidade de formação, podemos destacar o Curso de Formação de Oficiais, ministrado na Academia de Polícia Militar e destinado a formar pessoal habilitado para o exercício de cargos e funções privativas de oficial subalterno e capitão. Na modalidade aperfeiçoamento destaca-se o Curso Superior de Polícia Militar, o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais e o Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos.

O regime escolar do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais é, em princípio, de internato, asseguradas as condições de alojamento e alimentação.

A partir do ano de 1999 a Polícia Militar encerra o convênio que tinha com a Universidade Federal de Santa Catarina e com a Universidade do Estado de Santa Catarina que cediam professores do seu curso de Direito e de Administração, respectivamente, para ministrar as respectivas cadeiras nos Cursos de Formação de Oficiais (CFO), de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO) e o Superior de Polícia (CSP). A Polícia Militar realiza licitação vencida por duas Universidades particulares e passa a dispende anualmente cerca de quinhentos mil reais com a realização dos cursos, além de disponibilizar instalações e outros recursos.

Nessa oportunidade, a grade curricular dos cursos é revista e alterada, direcionando-os principalmente para a formação jurídica e procurando as Universidades contratadas assegurar a continuidade do ensino profissional, através da frequência a cadeiras do curso de Direito, o que, em princípio, asseguraria a possibilidade de o aluno alcançar também a graduação plena no Curso de Direito, e graduar-se como bacharel em Direito, aproveitando uma série de matérias já cursados na Polícia Militar. A análise e discussão desses fatos será aprofundada quando da apresentação do capítulo destinado especificamente a análise do processo de formação do Oficial da Polícia Militar de Santa Catarina.

#### *5.6.2.2 Documentos de ensino*

Os documentos de ensino, instrumentos de caráter técnico-pedagógico que conduzem e orientam as atividades de ensino em suas diversas fases e níveis, visando disciplinar e padronizar o processo de ensino-aprendizagem, são utilizados segundo modelos padronizados e normas estabelecidas para sua utilização pela Diretoria de Instrução e Ensino.

Os principais documentos são: Plano Geral de Ensino (PGE), Plano de Ensino (PE), Currículo, Programa de Matérias, Plano de Unidade Didática, Plano de Seção, Quadro de Distribuição de Tempo, Quadro de Trabalho Semanal, Relatório Final de Curso/Estágio, Relatório Individual de Curso/Estágio, Relatório de Visita Cultural, Relatório de Viagem de Estudo, e Relatório Anual de Ensino.

#### *5.6.2.3 Planejamento de ensino*

O planejamento do ensino tem por base documento elaborado pela Diretoria de Instrução e Ensino (NPCE- Normas para o Planejamento e Conduta de Ensino), pelo qual o

Comando Geral da Corporação estabelece a orientação e a conduta sobre as ações de ensino, pelo Centro de Ensino da Corporação e pelas Unidades Operacionais (PGE- Plano Geral de Ensino). O planejamento visa assegurar a utilização de técnicas pedagógicas modernas, que estabeleçam com objetividade a correlação com as atividades técnicas e práticas que oportunizem a aplicação dos conhecimentos recebidos e permita, ainda, a eficaz e efetiva avaliação da aprendizagem.

Esses e os demais documentos relativos às atividades de ensino são elaborados de acordo com as prescrições e normas contidas nas Diretrizes para Funcionamento dos Estabelecimentos de Ensino das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares Independentes, e nas Normas para Elaboração e Revisão de Currículos da Inspetoria Geral das Polícias Militares, órgão de fiscalização e controle do Exército Nacional (IGPM).

#### *5.6.2.4 Instrução*

A instrução é a atividade desenvolvida com a finalidade de manter e desenvolver o preparo individual do policial militar e para adestrar as unidades operacionais para o cumprimento de suas missões específicas. A instrução é um instrumento de interação, aglutinação, coesão e revitalização da Corporação.

A instrução de manutenção tem o objetivo de fixar os conhecimentos adquiridos na fase do ensino, ampliando-os e atualizando-os, em função de novos conceitos, técnicas, materiais, equipamentos e experiências obtidas. É utilizada, ainda, para consolidar valores sociais, morais e éticos, fazer o candidato manter seu vigor físico, agilidade e destreza, ampliar a cultura geral e propiciar a interação entre chefes e subordinados. Esses objetivos são alcançados pelas sessões de educação moral e cívica, de treinamento físico, de ordem unida e armamento e tiro, de técnicas de policiamento ostensivo, do desenvolvimento de mentalidade voltada também para a informação (elaboração e difusão de informes e informações) e para o uso dos meios de comunicação existente nas unidades operacionais, de conferências e palestras sobre assuntos da atualidade, da aproximação de comandantes e comandados nos diferentes escalões, objetivando a troca de informações e experiências profissionais e o enquadramento disciplinar.

A instrução de adestramento tem por objetivo a utilização conjunta de seus integrantes, capacitando a corporação ao emprego de frações operacionais. É utilizada, também, para exercitar a ação de comando dos graduados e oficiais, enquadrar os homens nas

frações elementares e estas, nas unidades operacionais, aprimorar a capacidade de coordenação e controle em todos os níveis de comando, inclusive sob controle operacional do exército. Esses objetivos são alcançados pela prática diária do policiamento ostensivo, da preparação das unidades operacionais para ações de segurança integrada, sob controle do Exército, e do preparo de frações e unidades operacionais para o desempenho de missões como força de dissuasão ou repressão nas ações de defesa pública. O adestramento de bombeiros militares é desenvolvido por meio de exercícios de combate a incêndio e de busca e salvamento, além de participações em exercícios de segurança e de defesa e de outras missões complementares.

O controle e a fiscalização das ações de ensino e de instrução na corporação são executados pela IGPM, Comando Militar Sul e/ou Comandos Militares da Área, pelo Comando Geral da PMSC, pela Diretoria de Instrução e Ensino, pelos Comandos de Policiamento da Capital, Litoral e Interior, mediante análise de documentos e de verificação feitas por meio de visitas e inspeções.

#### *5.6.2.5 Avaliação do processo educacional*

A avaliação do processo educacional na Polícia Militar visa à aferição dos resultados práticos alcançados pela ação educativa dos órgãos e pessoas responsáveis pelas atividades de ensino, envolvendo a avaliação do rendimento do ensino, da aprendizagem, da adaptabilidade e da avaliação física.

A avaliação do rendimento do ensino, em termos quantitativos e qualitativos, é feita diretamente pelo professor, pela divisão de ensino ou pelos comandantes nas unidades operacionais, por meio de processos que permitam medir o aproveitamento dos respectivos alunos. Para a realização das atividades de avaliação deverá concorrer também a participação técnica dos serviços de supervisão escolar e orientação educacional. Seus resultados são utilizados, tanto na seleção e classificação dos alunos, como para prevenir falhas no planejamento, propiciando controle sobre o alcance dos objetivos previstos e contribuindo para o constante aperfeiçoamento do processo educativo.

Segundo as Normas para o Planejamento e Conduta de Ensino para 2000, em seu artigo 39, a avaliação do rendimento de aprendizagem poderá ser feita por meio dos seguintes processos e medidas: Verificação Imediata, Verificação Corrente, Verificação de Estudo,

Verificação Especial, Verificação Final, Verificação de Segunda Época, Verificação de Segunda Chamada. e Apresentação de Trabalho de Conclusão de Curso e/ou Monografia.

A avaliação da adaptabilidade consiste na atribuição do conceito policial militar, que é o juízo que se faz sobre o comportamento escolar do aluno durante a realização de seu curso ou estágio. Ele indica o grau de ajustamento do aluno ao curso/estágio e à futura carreira, tendo seu resultado conseqüências diretas sobre a conveniência ou não da permanência do aluno no curso/estágio e mesmo na corporação.

A avaliação da adaptabilidade é feita por todos os oficiais do Centro de Ensino e pelo corpo docente do curso/estágio, envolvendo a análise de vários atributos, tais como aspectos de caráter, existência de espírito policial militar e capacidade física. Na avaliação é estabelecida uma graduação descritiva do comportamento, no que se refere a atributos como:

- caráter: lealdade, tenacidade, estabilidade emocional, espírito de iniciativa, comportamento social, firmeza de atitudes, senso de responsabilidade;
- espírito policial militar: disciplina, dedicação e entusiasmo, apresentação e porte policial militar, assiduidade, pontualidade, camaradagem, capacidade de decisão, capacidade de direção e controle;
- capacidade física: saúde, resistência e fadiga, aptidão desportiva.

Embora todos os documentos relativos à avaliação da adaptabilidade tenham caráter confidencial, no início de cada semestre ou ano letivo os comandantes darão conhecimento, a cada aluno, do conceito que lhes foi atribuído no término do período anterior, proporcionando-lhes, se necessário, amplo direito de defesa.

#### *5.6.2.6 Supervisão e orientação pedagógica*

As atividades de ensino contam ainda com os serviços de supervisão escolar e de orientação pedagógica. Dentre outros objetivos, os serviços de supervisão buscam assegurar a unidade de ação técnica do ensino, visando à preservação da filosofia e política de ensino da corporação; realizar o acompanhamento, o controle e a avaliação no desenvolvimento dos docentes e alunos; realizar estudos, propor métodos e técnicas didático-pedagógicas e acompanhar sua utilização. Para tanto, a realização de atividades de acompanhamento e aconselhamento de professores e alunos, o acompanhamento da avaliação do rendimento escolar e a efetivação de reuniões pedagógicas para análise do processo ensino-aprendizagem

são fundamentais, a fim de alcançarem resultados eficazes e estimularem o bom relacionamento de todos os atores do processo de ensino e aprendizagem.

#### *5.6.2.7 Atividades extra classe*

São previstas, como parte integrante dos planos didáticos, atividades extra classe que, sendo executadas fora do ambiente das salas de aula e das exigências curriculares, acrescentam ao aprendizado conhecimentos práticos de grande valia para o futuro exercício das atividades profissionais.

Essas atividades têm, entre outros, o objetivo de permitir um melhor conhecimento das aptidões vocacionais e dos interesses profissionais dos alunos, melhor prepará-los para o bom uso das horas de lazer e auxiliá-los na identificação de habilidades específicas.

Na sequência o próximo capítulo apresenta as principais características do processo de formação do Oficial da Polícia Militar de Santa Catarina, analisa o volume e o tipo de ocorrências atendidas pelas organizações policiais no município de Florianópolis, e indica diretrizes que devem ser consideradas na construção de um design inovador para o curso de formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina e para a gestão da produção da segurança pública.

## **6. A GESTÃO DA PRODUÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA E A FORMAÇÃO DO OFICIAL DA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA**

Nas organizações públicas voltadas para as atividades de segurança pública, é importante destacar que o sistema de gestão é o elemento chave de sua capacidade de resposta às mudanças requeridas por seu ambiente. Quanto mais complexo, diferente e menos previsível o ambiente em que atuam, essas organizações demandam novos sistemas de gestão que proporcionem condições de melhor adaptabilidade a essas demandas. A utilização de instrumentos da administração estratégica e da atuação dos membros da organização responsabilizados por proceder as escolhas estratégicas, permitirá identificar quais são condições essenciais para que essas organizações passem a atuar de forma mais efetiva.

As organizações, na verdade produto da visão, idéias, crenças e ações criativas de indivíduos e grupos, que constituem sua essência e são os verdadeiros agentes ativos que atuam segundo escolhas próprias, na construção ou destruição dessas mesmas organizações. Transparece, portanto, a necessidade de que as organizações, através de seus integrantes, possam desenvolver competências para conhecer e operar suas forças e fraquezas e as oportunidades e ameaças do ambiente. A preparação de seus integrantes com tal perfil é de suma importância para a obtenção dos resultados esperados pela sua atuação na área da segurança pública.

É importante também ressaltar que a operação dessas organizações se dá através de processos de escolhas estratégicas, ao exercitar a opção por meios pelos quais irão operar e aos quais irão adaptar-se, exercendo considerável influência no ambiente em que atuam.

Mais uma vez, destaca-se a importância da preparação profissional daqueles que procederão às escolhas estratégicas e que são os que detêm o poder de dirigir a organização, principalmente ao se considerar que a cultura e as estratégias não podem ser consideradas neutras, mas capazes também de proteger os interesses de grupos dominantes.

A adequada formação do capital humano das organizações de segurança passa a ser fator crítico para o alcance dos resultados desejados, principalmente levando-se em conta que, devido às condições de maior instabilidade e imprevisibilidade das situações, é demandado por seus integrantes uma maior capacidade de diagnóstico das situações enfrentadas, de conhecimento sobre a utilização de instrumentos para tomada de decisões, de capacidade de intervir no processo de trabalho, de trabalho em equipe e de saber auto-organizar-se para enfrentar situações de constante mudança.



Apesar de o Ministério da Justiça, através de sua Secretaria Nacional de Segurança Pública, e, com base em diagnóstico realizado nos anos de 1998 e 1999, ter elaborado e divulgado em 2000 projeto de treinamento para profissionais da área de segurança do cidadão, não é possível deixar de citar que as atividades de ensino, à semelhança dos processos de recrutamento e seleção, ainda sofrem, na maioria dos Estados da Federação, a fiscalização e o controle de seus procedimentos pelo Ministério do Exército e por intermédio do Estado Maior do Exército, pela expedição antecipada de normas e diretrizes a esse respeito. Tais atividades são exercidas, inclusive, pelas inspeções periódicas realizadas junto aos diversos setores do Centro de Ensino da Academia da Polícia Militar e da Diretoria de Ensino da Polícia Militar de Santa Catarina, por Oficiais Superiores do Ministério do Exército. Essas atividades de fiscalização e controle envolvem, também, manifestação quanto à definição do quantitativo do efetivo e do tipo e quantidade de armamentos utilizados nas Corporações.

Os procedimentos adotados na formação, principalmente no que se refere ao Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar, apesar de seguirem as orientações emanadas por aqueles órgãos de fiscalização e controle, no caso da Polícia Militar de Santa Catarina, têm sido gradualmente ajustados às necessidades da corporação, segundo o entendimento dos oficiais que nos últimos anos exerceram o comando da corporação e do Centro de Ensino. Mas não se pode negar que é na área de formação que a influência dessas orientações e controle, de acordo com as diretrizes de ensino e instrução da Inspetoria Geral das Polícias Militares, órgão do Ministério do Exército, faz-se sentir de forma mais acentuada, concorrendo para que não só a forma, mas também o conteúdo praticado durante longo período tenham reflexos profundos nas características operacionais e na atuação de seus recursos humanos.

O conteúdo de ensino está ligado às ações básicas de responsabilidade das Polícias Militares - tais como manutenção da ordem pública, policiamento ostensivo, defesa civil, prevenção e repressão de ações subversivas, ações de defesa territorial - e a diretriz de ensino e instrução indica que, além da fixação de conhecimentos, deve se buscar também educar o homem, criar hábitos e desenvolver qualidades e aptidões. Apesar disso, o que parece envolver orientações e procedimentos é a idéia principal de que existe em todas as situações envolvidas um inimigo a ser combatido com total determinação e persistência. A preparação do efetivo das Polícias Militares é feita, ainda, segundo uma visão de cenário que se identifica totalmente com as características de preparação adotadas pelo Exército cuja missão é voltada mais especificamente às ações de defesa do território nacional. Isso parece ser contraditório

pois o emprego do efetivo, quando destinado as atividades operacionais, tem se revelado totalmente diverso do enfoque utilizado na formação desses profissionais.

Ao analisarmos a manifestação da população de Florianópolis acerca da atuação da Polícia Militar, verificamos que, apesar de ter uma boa imagem junto à população, o seu emprego acentuado em atividades ostensivas e repressivas e as atitudes de autoritarismo, acabam gerando uma imagem distorcida da finalidade de seu emprego. Verifica-se que, de um lado, o conhecimento sobre as atividades da Polícia Civil é limitado, a utilização da estrutura da Polícia Militar, registrada através do número 190, indica que é acentuado o atendimento a casos sociais e a acidentes de trânsito. É de se destacar, entretanto, o crescimento da preocupação da população com os delitos relacionados às drogas e, para os quais, entende a população, a polícia está muito mal preparada.

As opiniões da população acerca da necessidade de melhor preparação dos policiais é também significativa, tanto em relação aos integrantes da Polícia Civil quanto aos da Polícia Militar. A preparação desses integrantes na visão de diversos líderes comunitários do município de Florianópolis, dá-se mais para as ações ostensivas e repressivas do que para as ações preventivas. Essa é, no entender dessas lideranças, a principal modificação a ser introduzida na estrutura e sistema operacional da Polícia Militar e no processo de formação dos futuros Oficiais Policiais Militares.

A estrutura, o regulamento e o currículo do Curso de Formação de Oficiais estão concebidos e são utilizados também como instrumentos de adaptação, destinados à obtenção de habilidades específicas, nas quais podem ser identificadas características como a delimitação de poderes pelas regras impessoais, a existência de uma hierarquia e de controles, a separação entre a vida privada e a função profissional, a supressão da hereditariedade das funções, a existência de um procedimento escrito. Essas condições permitem enquadrar o Curso de Formação de Oficiais como tendo as características encontradas nas organizações que adotam o modelo burocrático.

Tais características podem ser também identificadas no regulamento do curso, que estabelece, no capítulo referente à hierarquia, que os alunos oficiais estão situados hierarquicamente entre os aspirantes a Oficiais e o Subtenente. (art.36)

O regime adotado até 1993 era exclusivamente de internato, sendo facultada, a partir de 1994, a flexibilização desse regime, situação que veio evitar os problemas decorrentes do afastamento do convívio social a que os alunos eram submetidos inicialmente, com o objetivo único de melhor adaptar seu comportamento às condições da vida militar. O que acabou se verificando, no entanto, é que a inexistência de um contato mais freqüente com as situações

vivenciadas no dia-a-dia pela sociedade, ocasionado por períodos de longo isolamento, concorriam para uma mais difícil adaptação do aluno, no momento em que ele começava a ter novamente maior contato com a realidade social.

É possível, ainda, identificar, no processo de formação de oficiais da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, a existência de três elementos que parecem essenciais ao “tipo ideal” proposto por Weber: a impessoalidade (das regras e dos procedimentos), o caráter de perito e especialista do servidor e a existência de um sistema hierárquico escrito, que determina o grau de subordinação e de controle.

Um dos fatores mais decisivos para a formação de oficiais mais voltados para os padrões da burocracia é a estrutura curricular e os conteúdos programáticos adotados no decorrer dos últimos anos, no Curso de Formação de Oficiais.

Entre 1975 e 1997 o currículo do Curso era composto por matérias fundamentais, como Psicologia, Sociologia, Matemática, Estatística, Língua Portuguesa, Teoria Geral da Administração, História, Geografia, Comunicações, Direito, etc, e de matérias profissionais como Educação Física Militar, Armamento e Tiro, Ordem Unida, Operações Especiais, Técnicas de Policiamento, Defesa Pessoal, Operações de Defesa Interna e Territorial, Trabalho de Comando, etc.

A carga horária, no primeiro ano do curso, dedicada às matérias fundamentais - que eram, no início (1975), predominantes sobre as matérias profissionais - foram, já em 1986, superadas, pois em 1997, as matérias profissionais já ocupavam mais de cinquenta e cinco por cento da carga horária, mesmo levando-se em conta tratar-se de um período inicial de adaptação dos novos alunos. Nesse período, deve ser dado destaque à carga horária de algumas matérias profissionais, como Ordem Unida e Educação Física que, durante o período de 1975 a 1997, tiveram, em algumas oportunidades, cargas horárias de 90 horas/aula, sendo, nesse período, as que detinham, isoladamente, a maior carga horária.

A carga horária do segundo ano do curso, que apresentava no início 1975 um equilíbrio entre matérias fundamentais e profissionalizantes, passa, no período de 1986 a 1996, a dar maior ênfase às matérias profissionalizantes que, a partir de 1997, detinham mais de sessenta e sete por cento da carga horária total do curso. O mesmo ocorreu com a carga horária do terceiro ano do curso, em que as matérias profissionais predominaram inicialmente (1977, 1987) situação que se inverteu a partir de 1997, favorecendo as matérias fundamentais.

A expansão do curso para quatro anos, a partir de 1986, e o reconhecimento oficial de sua equivalência com nível superior, ocorrida em 1975, permitiu a ampliação da carga horária total, alterando a carga horária anual, de cerca de 1.110 (um mil cento e dez)

horas/aula para 1.350 (um mil trezentos e cinquenta) horas/aula. Nesse quarto ano de curso, a carga horária das matérias profissionalizantes, que era predominante em 1986, passou a representar apenas trinta e cinco por cento da carga horária total em 1997.

As mudanças mais significativas, no entanto, ocorreram no conteúdo das matérias fundamentais, principalmente com a adoção de inúmeras disciplinas de Direito, que passaram a integrar o currículo já no segundo ano do curso (Direito Administrativo, Civil, Penal, Ambiental) e que ganharam destaque maior nos anos seguintes (3º e 4º).

A partir de 1997, a Polícia Militar de Santa Catarina rompeu o convênio que possuía com a Universidade Federal de Santa Catarina e com a Universidade do Estado de Santa Catarina e abriu licitação para que outras Universidades assumissem a realização dos Cursos de Formação, Aperfeiçoamento e Superior de Polícia Militar.

A transformação verificada foi profunda no conteúdo do Curso de Formação de Oficiais. A duração do curso passou a ser de 5.400 horas aula e desenvolvido em quatro anos. Cerca de 1980 horas foram destinadas a matérias da área do Direito, ou seja, trinta e seis por cento, ficando mantida e/ou ampliada a carga horária de diversas matérias de cunho policial militar (profissionais).

Plano de Ensino do ano de 1999 do Curso de Formação de Oficiais, demonstra que o novo currículo procurou compatibilizar quarenta e duas disciplinas com o curso de Direito oferecido pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul), o que permitiu aos alunos oficiais complementar posteriormente, em menor espaço de tempo, os conhecimentos acadêmicos requeridos pelo curso de Direito. O objetivo de tal compatibilização foi, segundo o projeto didático-científico de reformulação do Curso de Formação de Oficiais, facilitar o desempenho das futuras atividades profissionais pela grande afinidade das disciplinas jurídicas com a profissão de policial militar. Foi externada ainda, naquele documento, a preocupação de que a nova estrutura do curso atendesse às expectativas de um curso de graduação, para que pudesse ser reconhecido como tal pelo Conselho Estadual e pelo Conselho Federal de Educação.

Segundo oficiais lotados na Diretoria de Ensino da Polícia Militar de Santa Catarina a contratação de universidades para ministrar a maioria das matérias curriculares possibilitaria também superar uma antiga dificuldade, que era a inexistência na Corporação de um quadro de docentes qualificados para uma grande quantidade de matérias que não envolviam conhecimentos militares e que poderiam ser melhor ministradas por professores universitários especializados em seu conteúdo.

O depoimento prestado por alunos e oficiais, entretanto, dão conta de que a falta de conhecimento, por parte dos professores universitários, da realidade vivenciada no interior da Corporação, tem causado reflexo negativo na qualidade do ensino ofertada. Por outro lado, a não existência, na Corporação, de um quadro de professores devidamente habilitados para o ensino policial militar, tem prejudicado o curso no que se refere ao conteúdo e aos resultados obtidos com o processo de formação. O desempenho paralelo de atividades operacionais junto à corporação tem tido efeitos negativos na preparação, atualização de conteúdos e na doutrina utilizada pelos Oficiais Superiores responsáveis por ministrar diversas disciplinas no Curso de Formação de Oficiais, resultando na inexistência de uma interligação apropriada dos conteúdos programáticos entre diferentes matérias do curso. Apesar de claramente detalhado o conteúdo do programa de cada disciplina do curso, este tem diferido bastante do que é ministrado em sala de aula.

Os cursos de formação de oficiais, que sempre estiveram relacionados com o caráter de especialização, pelo uso crescente de técnicas operacionais, ligadas ao desempenho de atividades policiais militares específicas, não perderam sua identidade com as mudanças efetuadas, mas mantiveram sua característica principal de formação unidimensional.

Ressalta nesse aspecto o depoimento colhido de vários ex-alunos de que hoje a Corporação encontra-se dividida em dois grupos; aqueles que insistem numa formação com características essencialmente jurídica e, aqueles que apostam numa formação interdisciplinar e centrada no estudo de casos que focalizem principalmente aspectos de gestão de organizações policiais.

O conteúdo ministrado permite identificar, ainda, que a orientação recebida pelos alunos é de que eles irão desenvolver suas atividades em uma organização que possui uma estrutura hierárquica, com atribuições de responsabilidade claramente definidas, uma autoridade diretamente ligada a cada tipo de decisão, com poder absoluto sobre pessoas, tarefas ou função e, conseqüentemente, prestação de contas, que assegura, por uma cadeia de comando, a execução e controle das atividades. O papel a ser exercitado pelos oficiais é o de assegurar que as ações estejam em harmonia com as estruturas de regras existentes, as quais guiam e controlam o comportamento dos membros da corporação.

É evidenciado, durante o período de realização do curso, o cumprimento de diretrizes e normas que garantem a uniformidade de procedimentos. Os limites de atuação dos alunos são também formalmente estabelecidos, com o objetivo de se obter um comportamento previsível, limitado e controlado, de forma a proporcionar eficiência e conformidade com o que foi previamente estabelecido. A formalização atua, também, no sentido de

institucionalizar a propriedade do conhecimento, disseminando-o de forma ampla e padronizada, pelos regulamentos e portarias e influenciando profundamente o comportamento e as relações interpessoais e intergrupais, durante a realização do curso. Mesmo fora das dependências da sala de aula e do próprio Centro de Ensino, o comportamento dos alunos é controlado e monitorado. Fica clara a consequência direta sobre a qualidade dos relacionamentos em um sistema de hierarquia formal em que ela é influenciada pelo medo, adulação e pela política do poder.

O processo de concorrência pela obtenção de uma melhor classificação ao final do curso, que influencia o processo de socialização dos alunos, à semelhança das organizações burocráticas, é impessoal e processado por meio da aplicação de testes e verificação de conhecimentos que os habilitem a atuar em um sistema pródigo em normas, diretrizes e rotinas. Todas essas características são típicas de organizações que necessitam de pessoas habilitadas que, submetidas a intensivos processos de treinamento especializado e socialização, estejam capacitadas a exercer funções criadas pelo processo de divisão do trabalho e de especialização das tarefas.

A organização policial militar sempre foi vista sob uma ótica unidimensional, em nível de divisão de trabalho e de tarefas cometidas aos seus membros, os quais são consideradas como sendo a unidade fundamental da organização. Nessas organizações, a ênfase no aumento da produtividade tem-se concentrado no crescimento da eficiência somente em nível operacional. A sua atuação é representada como a prática de um conjunto de princípios relativos a ações padronizadas e na aplicação rigorosa de métodos operacionais. A análise e a padronização das atividades, pela organização racional do trabalho, buscam encontrar os procedimentos mais eficientes e sob a forma de tarefas especializadas, atribuí-las a pessoas especialmente treinadas para desempenhá-las nas formas prescritas. A padronização assim obtida induz à uma separação clara das responsabilidades, ficando as chefias com a do planejamento, a organização e a supervisão do trabalho, restando aos demais membros simplesmente a execução. Essa visão unidimensional não se limitou apenas às tarefas (“única maneira certa de realizar as tarefas”) porém, o que é mais importante, atingiu também as pessoas, ao prescrever os fatores determinantes de seu comportamento e da forma de obter sua motivação.

Esse entendimento proporcionou, ainda, as condições para o surgimento de severas limitações organizacionais e que, no caso das Polícias Militares, podem ser traduzidas em:

- desenvolvimento de arquiteturas organizacionais que apresentam grandes dificuldades em se adaptar em ambientes de constantes mudanças;

- oportunidade e precedência ao interesse de pessoas que trabalham na organização, em detrimento do alcance dos objetivos que foram planejados para serem atingidos pela organização;
- desenvolvimento de uma organização burocrática sem significado e indesejável;
- passividade institucionalizada, imobilismo, falta de cooperação e ambiente de práticas desumanas;
- responsabilidade, tomada de decisão e resolução de problemas de forma fragmentada, em decorrência do processo de especialização;
- prevalência da utilização da racionalidade funcional ou instrumental, em detrimento a racionalidade substantiva;
- na análise e especificação de cargos e tarefas, estabelecimento de uma estrutura hierárquica, para que seus membros contribuam harmonicamente para o alcance de metas e objetivos, que também determine à organização um sistema de carreira que induzirá à competição interpessoal, pela ocupação de vagas limitadas.
- os membros da organização apresentam comportamento idêntico ao que foi planejado, ou seja, de maneira submissa.

Nesse tipo de organização com características essencialmente burocráticas a principal tarefa das chefias é controlar seus subordinados e coordenar as relações interfuncionais, para que cada um execute corretamente o serviço que lhe foi determinado, segundo procedimentos padronizados. Os postos de chefia são ocupados por profissionais dotados de conhecimento especializado e que exercem sua liderança pelo poder do posto e da competência em obter resultados pelo cumprimento exato das ordens expedidas, pois a responsabilidade sobre as ações de seus subordinados repousa unicamente sobre a chefia.

Ao impor o ordenamento de suas atividades com controles centralizados, a organização policial militar está contribuindo para a destruição de vários sistemas autoreguladores que auxiliariam, também, na correção de erros do sistema.

Embora as pessoas que integram essas corporações tenham demonstrado sua capacidade de organização pelo bem comum, as organizações militares têm operado como se as pessoas fossem incapazes de auto-organização produtiva e de autogestão coletiva. Elas continuam empregando uma pequena porcentagem da capacidade pensante da organização para projetar e implementar a estrutura e os processos. Somente conseguirão, porém, aproveitar plenamente a inteligência de cada um de seus membros se as pessoas mais

próximas de cada problema forem também as principais responsáveis por encontrar as soluções e por tomar providências a respeito.

É nesse ambiente que está sendo tentada uma nova experiência, a chamada polícia de proximidade ou comunitária. Embora adotando novos procedimentos operacionais, essa experiência é praticada por Oficiais que tiveram a formação anteriormente referenciada, atuando sob uma estrutura altamente centralizada e que estabelece comportamentos altamente planejados e submissos. Embora, essa nova experiência seja vista por Oficiais Superiores, lotados em unidades sediadas em Florianópolis, como algo “exótico” e fadado ao fracasso frente aos valores e normas ainda vigentes na Corporação, numerosos cursos de formação estão sendo realizados em diversas unidades da Corporação, no sentido de sensibilizar e introduzir novas práticas operacionais.

Fica evidenciada a necessidade de mudança de postura dos cursos de formação de recursos humanos na área da segurança pública, no sentido de disponibilizar para suas instituições, profissionais que possuam uma visão global e uma sólida especialização, reforçada pela visão da comunidade de Florianópolis que considera que seus integrantes não tiveram uma preparação adequada preparação não adequada de seus integrantes.

Com base nas novas exigências de profissionalização, ocasionadas pelas transformações que vêm ocorrendo no mundo do trabalho e nas demandas da sociedade por maiores e melhores condições de segurança pública, a Polícia Militar do Estado de Santa Catarina deve adotar uma nova proposta de formação de oficiais, como forma de encaminhamento de solução dos problemas de desenvolvimento das competências e qualificações profissionais atualmente exigidas do policial militar.

Cada organização, em função da sociedade a que serve, ao papel que ela e seus integrantes deverão desempenhar, deve refletir acerca de quais competências seus profissionais devem ter ao final do processo de formação.

Apesar do amplo debate que se pratica acerca da segurança pública no país, tem-se alcançado apenas parcialmente a forma e conteúdo operacional das polícias, sem, entretanto, relacionarem as atividades desempenhadas ou aquelas necessárias com o perfil demandado de seus integrantes. As atividades operacionais, o conteúdo ocupacional dos postos de trabalho e o perfil desejado de seus ocupantes têm sido parcial ou minimamente citados e debatidos.

Considerando as características das atividades a serem desempenhadas, a qualificação dos recursos humanos na área da segurança pública passaria, assim, a ser pensada a partir de um conjunto de competências e de habilidades, saberes e conhecimentos que se originam tanto da formação geral obtida (conhecimento científico), como da formação



profissional (conhecimento técnico) e da experiência oriunda de suas atividades e de suas relações sociais (qualificações tácitas), constituindo-se mais no “saber-ser” do que apenas no “saber-fazer”. Deve ser, ainda, um processo que oportunize igualmente a possibilidade de troca de experiências e práticas coletivas, valorizando a capacitação do sujeito-político.

O conjunto de competências que os oficiais superiores pertencentes ao quadro de pessoal da Polícia Militar de Santa Catarina deverão possuir e colocar em ação demandará a articulação dos vários saberes oriundos dos campos formais, informais, teóricos, práticos e tácitos. Tal conjunto vai além da competência intelectual, exigindo competência organizacional, comunicativa, social, comportamental e política (Figura 13)

COMPETÊNCIAS	CARACTERÍSTICAS/ HABILIDADES
Intelectual	Capacidade de reconhecer e definir problemas, equacionar soluções, pensar estrategicamente, introduzir modificações no processo de trabalho, atuar preventivamente, transferir e generalizar conhecimentos.
Técnica ou metódica	Capacidade de aplicar conhecimentos técnicos, métodos e equipamentos necessários à execução de tarefas específicas. Inclui também o gerenciamento do seu tempo e espaço de trabalho.,
Organizacional	Capacidade de auto-planejar-se e de auto-organizar-se.
Comunicativa	Capacidade de expressão e comunicação com seu grupo, superiores hierárquicos ou subordinados, de cooperação, trabalho em equipe, diálogo, exercício da negociação e de comunicação interpessoal
Social	Capacidade de utilizar todos os seus conhecimentos - obtidos por meio de fontes, meios e recursos diferenciados - nas diversas situações encontradas no mundo do trabalho, isto é, da capacidade de transferir conhecimentos da vida cotidiana para o ambiente de trabalho e vice-versa. Lealdade,
Comportamental	Iniciativa, criatividade, vontade de aprender, abertura às mudanças, estabilidade emocional, capacidade para trabalhar em equipe, consciência da qualidade e das implicações éticas do seu trabalho, implicando no envolvimento da subjetividade do indivíduo na organização do trabalho).
Política	Refletir e atuar criticamente na área operacional (compreendendo, sua posição e função na estrutura organizacional, seus direitos e deveres como profissionais, sua necessidade de participação nos processos de organização do trabalho e de acesso e domínio das informações relativas às reestruturações operacionais e organizacionais em curso), assim como na esfera pública, nas instituições da sociedade civil, constituindo-se como agentes sociais dotados de interesses próprios que se tornam interlocutores legítimos e reconhecidos.

Figura 13: Competências - Características/Habilidades

Fonte Adaptado de DELUIZ (1996, pág 37) e TORQUATO (1991, p 78)

Em um ambiente de constantes mudanças, é importante que os integrantes de uma organização sejam capazes de questionar a essência de suas atividades e sejam competentes e habilitados para modificar suas ações, no sentido de apropriá-las adequadamente às situações a que estão submetidos. Não apenas seus integrantes, mas também as organizações devem estar abertas ao aprendizado e à absorção de conhecimento de uma forma constante, que as habilitem a reconhecer, analisar e atuar em condições de constantes mudanças, no ambiente em que atuam.

Os oficiais que integram o quadro da Polícia Militar de Santa Catarina, para enfrentar um mundo em constante e rápida mutação, deverão ter capacidade abrangente de análise, interpretação e correlação, ou seja, serem uns planejadores por excelência, com visão sistêmica para ler correta e adequadamente os cenários sociais, as turbulências políticas e econômicas. Precisam ter uma visão do conjunto, procurando decidir, depois de medir as conseqüências de suas ações, incorporando as informações ambientais e processando, analiticamente, os dados que captam. Precisam ser capazes de vivenciar sentimentos de comunidade, pela pesquisa e identificação dos anseios grupais. Dispõem de tirocínio para cristalizar pontos essenciais e perceber prioridades das situações com acuidade, dentro de um ordenamento lógico. Serem também exímios avaliadores de desempenho e de potenciais dos recursos humanos.

Esse conjunto de competências amplia-se para além da dimensão cognitiva, das competências intelectuais e técnicas (capacidade de reconhecer e definir problemas, equacionar soluções, pensar estrategicamente, introduzir modificações no processo de trabalho, atuar preventivamente, transferir e generalizar conhecimentos), alcançando: a) as competências organizacionais ou metódicas (capacidade de auto-planejar-se, auto-organizar-se, estabelecer métodos próprios, gerenciar seu tempo e espaço de trabalho); b) as competências comunicativas (capacidade de expressão e comunicação com seu grupo, superiores hierárquicos ou subordinados, de cooperação, trabalho em equipe, diálogo, exercício da negociação e de comunicação interpessoal); c) as competências sociais (capacidade de utilizar todos os conhecimentos - obtidos por meio de fontes, meios e recursos diferenciados - nas diversas situações encontradas no mundo do trabalho, isto é, da capacidade de transferir conhecimentos da vida cotidiana para o ambiente de trabalho e vice-versa); d) as competências comportamentais (iniciativa, criatividade, vontade de aprender, abertura às mudanças, consciência da qualidade e das implicações éticas do seu trabalho. Nesse sentido, ao conjunto das competências profissionais acrescem-se as competências políticas, que permitiriam aos indivíduos refletir e atuar criticamente sobre a esfera da

produção (compreendendo sua posição e função na estrutura produtiva, seus direitos e deveres.

A essas habilidades profissionais devem ser acrescentadas as habilidades humanas, conceituais e técnicas apresentadas por Katz (1976, p.42) e relacionadas com as competências anteriormente indicadas, ou seja:

A habilidade humana é aquela qualidade de o profissional trabalhar eficientemente como integrante de um grupo e de realizar um esforço conjunto com os demais componentes da equipe que dirige. (...) A pessoa dotada de grande habilidade humana é cônica de suas próprias atitudes, opiniões e convicções acerca dos outros e de grupos de pessoas; é capaz de aquilatar a utilidade e as limitações de tais sentimentos. Ao aceitar a existência de opiniões, percepções e convicções que são diferentes das suas próprias, é suficientemente hábil para compreender o que os outros realmente querem dizer com palavras e atos. É igualmente hábil em comunicar aos demais dentro do modo de pensar dos outros, aquilo que pretende dizer com seu próprio modo de agir (Katz (1976, p. 65).

A habilidade conceitual compreende a habilidade de considerar a organização como um todo; inclui o reconhecimento de como as diversas funções numa organização dependem uma da outra e de que modo as mudanças em qualquer uma das partes afeta as demais. (...) Ao reconhecer tais relacionamentos e tomar conhecimento dos elementos importantes em cada situação, o administrador deve, então, ter condições de agir de maneira a promover o bem-estar geral de toda organização. Por conseguinte, o êxito de qualquer decisão depende da habilidade conceitual das pessoas que tomam tal decisão e daqueles que executam.

(...) A habilidade técnica subentende compreensão e proficiências num determinado tipo de atividade, especialmente naquela que envolve métodos, processos e procedimentos ou técnicas. (...) A habilitação técnica compreende conhecimento especializado, aptidão analítica dentro da especialidade e facilidade no uso dos instrumentos e técnicas de cada matéria...(Figura 14).

COMPETÊNCIAS	CARACTERÍSTICAS/HABILIDADES	CONCEITUAIS	HUMANAS	TÉCNICAS
Intelectual	Capacidade de reconhecer e definir problemas, equacionar soluções, pensar estrategicamente, introduzir modificações no processo de trabalho, atuar preventivamente, transferir e generalizar conhecimentos.	xxx	xx	x
Organizacional ou metódica	Capacidade de auto-planejar-se, auto-organizar-se, estabelecer métodos próprios, gerenciar seu tempo e espaço de trabalho.	xx	x	xxx

COMPETÊNCIAS	CARACTERÍSTICAS/ HABILIDADES	CONCEITUAIS	HUMANAS	TÉCNICAS
Comunicativa	Capacidade de expressão e comunicação com seu grupo, superiores hierárquicos ou subordinados, de cooperação, trabalho em equipe, diálogo, exercício da negociação e de comunicação interpessoal	xxx	xx	x
Social	Capacidade de utilizar todos os seus conhecimentos - obtidos por meio de fontes, meios e recursos diferenciados - nas diversas situações encontradas no mundo do trabalho, isto é, da capacidade de transferir conhecimentos da vida cotidiana para o ambiente de trabalho e viceversa.	xx	xxx	x
Comportamental	Iniciativa, criatividade, vontade de aprender, abertura às mudanças, consciência da qualidade e das implicações éticas do seu trabalho, implicando no envolvimento da subjetividade do indivíduo na organização do trabalho).	x	x	
Política	Refletir e atuar criticamente na área operacional (compreendendo sua posição e função na estrutura organizacional, seus direitos e deveres como profissionais, sua necessidade de participação nos processos de organização do trabalho e de acesso e domínio das informações relativas às reestruturações operacionais e organizacionais em curso), assim como na esfera pública, nas instituições da sociedade civil, constituindo-se agentes sociais dotados de interesses próprios que se tornam interlocutores legítimos e reconhecidos.	xxx	xx	x

NOTA: Nível ideal de contribuição de cada competência para a consolidação das habilidades.

LEGENDA: x = pouca xx = bastante xxx = muita

Figura 14: Matriz de Competências por Habilidades

FONTE: Adaptado de DELUIZ (1996, p. 37), TORQUATO (1991, p 78) e KATZ (1976, p.65,66)

A partir dos fundamentos até aqui apresentados, fica evidente que a formação generalista/polivalente é uma proposta de educação que melhor se adequa à capacitação de recursos humanos, em um contexto de transformação das organizações que atuam na área da segurança pública. Isso porque o generalista/polivalente não é aquele que sabe de tudo um pouco, mas sim **o que possui uma forte especialidade**, sem desconhecer as implicações do que faz para toda a organização. O conjunto de competências, discutido por Deluiz (1996), as características apresentadas por Torquato (1991) e as habilidades conceituais, humanas e técnicas propostas por Katz (1976) permitem consolidar a proposta de um perfil generalista/polivalente do profissional da área da segurança pública com visão global, dentre outros aspectos (Figura 15).

Humanas	Generalista/Polivalente
Conceituais	Generalista/Polivalente
Técnicas ou Metódicas	Especialista

Figura 15: Habilidades em Relação ao Perfil Generalista/Polivalente e Especialista

FONTE: Elaborado por Gilberto Dias

Essa formação generalista/polivalente aproxima-se do conceito de politécnica segundo o qual o profissional **não apenas domina diferentes técnicas, equipamentos e métodos, mas conhece a origem dessas técnicas, os princípios científicos e técnicos** que embasam os processos operacionais, apreende as implicações de seu trabalho para toda a organização e seu conteúdo ético, compreendendo não só *o como fazer*, mas *o por que fazer*.(Schon, 2000)

A visão tradicional do policial apenas como um profissional especialista faz com que ele se limite a desempenhar uma função sem se preocupar com as implicações do que faz com o todo organizacional. Esse tipo de profissional especialista tende a apresentar uma visão fragmentada do que faz, em decorrência da segmentação do trabalho.

O contexto do processo de ensino e da aprendizagem nos cursos de formação de oficiais precisa privilegiar as três dimensões do conhecimento proposta por Schon (2000, p. 86):

- ?? O **Saber**, que no processo de formação está relacionado com o conjunto de conceitos, leis, e princípios que devem ser ensinados e aprendidos.
- ?? O **Saber Fazer**, que representa o conjunto de habilidades a serem desenvolvidas durante a formação.
- ?? O **Querer Fazer**, que está ligado às qualidades pessoais e organizacionais a serem reforçadas no processo de formação.

Fica evidenciada a necessidade de mudança de postura dos cursos de formação de recursos humanos na área da segurança pública, disponibilizando para essas instituições profissionais que possuam uma visão global da sociedade, com uma sólida especialização. Profissionais que sejam capazes de enfrentar os novos desafios exigidos por essa sociedade e não apenas agir como aqueles que sabem tudo, sem conhecer nada em profundidade, que tenham sólidos conhecimentos capazes de compreender a diversidade de cenários e agir concernentemente com as normas legais; que conheçam e utilizem técnicas que auxiliem os

seus procedimentos, tomada de decisão e resolução de conflito; que estejam conscientes de seu papel de agente social responsável pela segurança, orientação e proteção de cidadãos como ele; que estejam habilitados a trabalhar em equipe; que sejam receptivos e habilitados a utilizar novas tecnologias; que cultivem hábitos de vida saudáveis; que estejam habilitados e dispostos a relacionar-se e articular-se operacionalmente com outros segmentos operacionais da segurança pública; que pratiquem o contato direto com as comunidades; que exerçam suas atividades dentro de preceitos morais e éticos.

Essas idéias encontram-se refletidas na pesquisa realizada pelo Centro de Ensino da PMSC. A necessidade da identificação de um perfil profissiográfico do Oficial PM fez com que o Comando do Centro de Ensino determinasse a realização de uma pesquisa junto aos setores em que os alunos exerciam suas atividades, para que se pudesse conhecer melhor o perfil dos alunos que concluíam o Curso de Formação de Oficiais.

A pesquisa identificou as funções exercidas e as tarefas desenvolvidas pelos oficiais, nas áreas Administrativa, Operacional, da Justiça Militar, do Ensino e Instrução e de Assessorias Externas. As atividades levantadas nessas áreas ressaltam seu emprego em funções de comando ou mesmo na chefia de órgãos intermediários da estrutura da Polícia Militar. Noções de planejamento, organização, coordenação e controle são requisitadas freqüentemente em diversas atividades desenvolvidas. A elaboração de programas, projetos e planos, bem como o acompanhamento e o controle da execução de várias de suas etapas é responsabilidade atribuída aos oficiais militares. O comando e a própria execução de diversas atividades impõem ao oficial o conhecimento pleno da legislação, técnicas, normas e regulamentos que dizem respeito às atividades por ele desempenhadas. Destaca-se, também, seu emprego como instrutor; nesse caso, o conhecimento e a prática de metodologia apropriada é fundamental para a prática do ensino e da instrução.

Procurando fazer uma projeção das futuras exigências sobre o perfil que se buscava desenhar, a pesquisa apontava para algumas demandas que o sistema de ensino deveria suprir, no sentido de adaptar os alunos da Academia de Polícia Militar às exigências decorrentes da constante atualização no campo da segurança pública, da ciência, da cultura e da tecnologia. Entendia-se ser necessário facultar ao aluno o domínio de conceitos e técnicas evolutivas no campo da segurança pública, e nas áreas da ciência e tecnologia, capacitando-o para a identificação, análise e diagnóstico dos fenômenos econômicos, políticos, sociais e militares que influenciam suas atividades.

Nessa pesquisa realizada pelo Centro de Ensino no início da década de noventa, junto ao comando dos Batalhões, e a ex-alunos, procurou-se identificar as posturas, habilidade

e valores considerados preponderantes para formação do perfil profissional do Oficial Policial Militar e que resultaram na indicação, pelos ex-alunos, dos seguintes atributos:

* Responsabilidade	* Liderança
* Iniciativa	* Adaptabilidade
* Tomada de decisões	* Criatividade
* Comunicação pessoal	* Honestidade
* Autoconfiança	* Planejamento
* Motivação pessoal	* Espírito inovador
* Negociação	* Relacionamento interpessoal
* Capacidade de assumir riscos	* Convivência com pressões
* Estabilidade emocional	* Aparência
* Visão generalista	* Audácia
* Pontualidade	* Administração de conflitos
* Sentimento de prioridade	* Operacionalização de idéias
* Administração do tempo	* Ambição
* Delegação	* Capacidade de síntese
* Intuição	* Exercício do poder
* Capacidade de trabalhar em equipe	

A esses atributos indicados pela pesquisa poderíamos acrescentar:

- internalização de valores de responsabilidade social, justiça, ética e profissional;
- formação humanística e visão global que habilite os alunos a compreenderem o meio social, político, econômico e cultural no qual está inserido e a tomar decisões em um mundo diversificado e interdependente;
- formação técnica e científica para atuar na administração e na operacionalização das ações da Polícia Militar e desenvolver atividades específicas da prática profissional;
- competência para empreender ações, analisando criticamente as organizações, antecipando e promovendo suas transformações;
- capacidade de atuar de forma interdisciplinar;
- capacidade de compreensão da necessidade do contínuo aperfeiçoamento profissional e do desenvolvimento da autoconfiança.

Essas competências e habilidades profissionais críticas são cada vez mais exigidas

dos integrantes das instituições que atuam nos setores de segurança pública.

Por outro lado, analisando o volume e o tipo de ocorrências atendidas e registradas pelos Centros de Operação da Polícia Militar em Florianópolis, pode-se verificar que, no período do primeiro semestre de 1998 ao primeiro semestre de 2001, elas têm-se concentrado nas infrações de trânsito (27%), no auxílio e apoio à comunidade (22%), em ocorrências diversas (21%) e combate a crimes e contravenções (15%).

Esses índices de atendimento a ocorrências, obtido nesses semestres, são reveladores da forma pela qual o efetivo da PMSC tem sido empregado e também com que finalidade a estrutura operacional existente tem sido utilizada pela população. Mesmo se efetuando uma análise isolada por região da cidade, os percentuais não se alteram, refletindo-se nos seguintes tipos de ocorrência mais freqüentes: auxílios e transportes de doentes; crimes contra a pessoa; crimes contra o patrimônio; crimes contra a organização; crimes contra os costumes; crimes contra a incolumidade pública; crimes contra a paz pública; crimes contra a fé pública; crimes contra a administração pública; infrações de trânsito do grupo “i”, infrações de trânsito do grupo “ii”; infrações de trânsito do grupo “iii”; infrações de trânsito do grupo “iv”.

Nos registros efetuados juntos às Delegacias da Polícia Civil pode-se verificar que, no período de 1999 a 2001, eles têm-se concentrado em furtos diversos (57%), furto em residência (16,5%), furto em comércio (10%), acidente de trânsito com lesão (5,5%), roubos diversos (4,5%), porte/uso de entorpecentes (3% ), furto de veículos (2,5%), tráfico de entorpecentes (0,01%). Esses índices de atendimento a ocorrências, obtidos, nesse período, demonstram o crescimento do atendimento a acidentes de trânsito com lesão (208%), a homicídio doloso (158%) e, apesar do índice baixo, um crescimento constante das autuações por tráfico de entorpecentes.

O problema com drogas começa a ganhar destaque entre as ocorrências registradas no município de Florianópolis, com a limitação do acesso de ônibus e táxis no período da noite nos bairros situados nos morros de Florianópolis, e pelo aumento de homicídios ligados ao tráfico de drogas. O índice de crimes de Florianópolis chega a 1,19 por grupo de 10.000 habitantes, enquanto a média do Estado de Santa Catarina é de 0,26 crimes por grupo de 10.000 habitantes. Segundo a população de Florianópolis, a principal causa da violência são as drogas e o tráfico de drogas.

Ao compararmos a realidade vivenciada pela população de Florianópolis e o conteúdo do processo de formação de oficiais, verificamos que este ficou distante dessa realidade e de uma efetiva participação nas atividades desenvolvidas pela corporação no município. Para o aluno oficial, colocado frente às situações operacionais que exigem pronta



decisão e que, muitas vezes, não podem ser conduzidas segundo as regras ensinadas, a ausência no processo de aprendizagem de conteúdo que permita a aquisição de habilidades que facilitem a internalização de novos valores concorre para dificultar tanto a superação mais rápida dos problemas quanto a formulação de respostas mais adequadas às solicitações que a sociedade faz à corporação.

Poderíamos aqui citar, entre as dificuldades operacionais a serem vivenciadas pelo aluno oficial, a forma como o efetivo da Polícia Militar é empregado e a desarticulação dos sistemas de informação da área de segurança pública do Estado pela existência de registros diferenciados e não integrados das Polícias Militar e Civil, dificultando as operações das duas entidades e de seus integrantes na prevenção e combate a criminalidade.

As modificações das áreas de estudo e de seu conteúdo e que integram a estrutura do Curso de Formação de Oficiais envolvem a aquisição de conhecimentos em controle de drogas, comportamento de menores infratores, crime organizado, técnicas de informação, segurança no trânsito a serem estudadas e debatidas dentro do tema missão policial. Além da área da cultura jurídica hoje existente e que atende plenamente às necessidades da Corporação a ampliação de temas na área da cultura administrativa é importante, podendo-se destacar os seguintes: processo de tomada de decisões, resolução de problemas, negociação e conflito, gerenciamento de ocorrências, relacionamento interpessoal, qualidade em serviço, chefia e liderança e comunicação. A abordagem de temas na área da saúde física e mental se faz necessária afim de melhor preparar o profissional para superar os problemas físicos e mentais que decorrem do exercício de suas atividades.

Nos dias atuais, assegurar a qualidade da formação profissional relaciona-se à preparação dos indivíduos para qualificações úteis, não apenas a curto, como também a longo prazo. O conceito de qualificação reavaliado supõe que o Oficial PM possua total compreensão sobre o fluxo de conhecimentos e habilidades que embasam suas práticas de trabalho. Assim, a par da necessária absorção dos fundamentos de sua práxis profissional, o Oficial PM estará mais qualificado para interagir com as freqüentes mudanças técnicas, políticas e sociais, pois estará dotado, também, dos subsídios para um agir de maneira mais crítica e criativa e ser muito mais permeável à absorção de novos valores.

A reestruturação do processo de qualificação do oficial da Polícia Militar de Santa Catarina envolve ainda a consideração dos seguintes fatores:

?? A constante e inevitável mudança no seu conteúdo frente aos avanços tecnológicos e do próprio ambiente em que o Oficial irá atuar.

?? O incremento da diversidade de situações que o aluno oficial irá enfrentar e uma maior demanda por uma rápida resposta da comunidade às suas necessidades mais imediatas.

?? A possibilidade cada vez mais concreta da organização policial sofrer profundas alterações na sua estrutura operacional e, principalmente, que os atuais níveis hierárquicos da Polícia Militar sejam reduzidos ampliando o campo de atuação dos profissionais enquadrados em cada um dos novos postos.

?? A necessidade de preparação de lideranças para a tomada de decisões dentro de uma nova visão, missões e valores, que melhor se ajustem a essa nova realidade, antecipando necessidades e realizando as tarefas demandadas pela população.

?? As características diversas e mais complexas das populações a serem atendidas demanda habilidades de relacionamento interpessoal e de comunicação, fundamentais para o aluno oficial na execução de suas tarefas.

?? As áreas de estudos como o processo de tomada de decisão, resolução de problemas, prevenção situacional e comunicação interpessoal são fundamentais para alguém que irá comandar pessoas e decidir sobre a realização de operações policiais.

?? A forma de atuação da Polícia Militar esta-se encaminhando para uma base mais comunitária e de maior proximidade com os problemas vivenciados pela sociedade. Dessa forma, o aluno oficial deve ser preparado para saber como obter informações de forma mais rápida e confiável, como interpretá-las e aplicá-las em suas atividades.

?? Além de apresentar vigor físico, destreza mental e equilíbrio emocional, o aluno-oficial deve ser preparado para administrar o seu nível de estresse e de irritação, principalmente nas situações que necessariamente não sejam consistente com seus valores e princípios pessoais. O domínio de técnicas de combate ao estresse e às doenças relacionadas ao trabalho é crucial para o desempenho adequado de suas atividades.

?? O papel do policial militar, não como instrumento de um Estado repressor e violento em todas as horas, mas como um agente social que participa e interage ativamente com todos os segmentos da sociedade na busca de soluções para sua comunidade e que tem como base ações de prevenção na área da segurança pública.

?? A necessária obtenção e certificação de qualidade no resultado do serviço prestado a partir do diagnóstico, análise e avaliação da comunidade para a qual o serviço foi prestado.

E, ainda, questões, tais como:

?? Quais os principais problemas que os oficiais têm sido freqüentemente demandados a solucionar? Com que freqüência?

?? Qual é o perfil da população a que irão atender? Quais suas necessidades? Quais suas expectativas?

?? O que o Oficial sabe? O que ele não sabe? Onde ele poderá buscar respostas para aquilo que não sabe?

?? Quais são os seus potenciais parceiros em uma comunidade para determinada atividade?

O Curso de Formação de Oficiais passaria ser dotado de uma base de dados originadas em cada unidade operacional, Batalhão ou Companhia, acerca das atividades operacionais desenvolvidas, permitindo aos alunos oficiais um conhecimento prévio das condições operacionais vivenciadas em cada uma das regiões onde irão atuar e facilitando sua mais rápida adequação à unidade operacional em que serão futuramente lotados.

O que ocorre, hoje, é a perda da experiência acumulada pelos oficiais comandantes por ocasião de sua transferência da unidade operacional, verificando-se, muitas vezes, queda na qualidade do serviço oferecido à comunidade e perda de informações atualizadas sobre a realidade operacional da Polícia Militar, que poderiam estar sendo continuamente transmitidas em sala de aula.

A atualização dos conteúdos ministrados no curso de formação de oficiais seria periodicamente realizada através de videoconferências e também por meio de realização de cursos de curta duração, sob a forma de ensino a distância, assegurando, assim, uma educação continuada.

O suporte e apoio às realizações consideradas exitosas e eficazes, acontecidas em cada uma das unidades operacionais da Corporação, merecem o apoio do Comando da Corporação, através da implementação de centros de excelência. A realização de pesquisa sobre a região com maior incidência de um determinado tipo de delito, tais como, crimes contra o patrimônio, narcotráfico, crime organizado, delitos cometidos em zonas de fronteira internacional, etc., permitiria definir melhor os locais de fixação desses centros. O apoio à geração de conhecimento altamente qualificado dar-se-ia através do fornecimento de suporte a especialização de determinados setores da corporação, que passariam a ser referência de qualidade técnica e humana em cada uma das áreas de atuação. O Centro de Ensino da Polícia Militar canalizaria os recursos e administraria sua aplicação no sentido de disseminar

os conhecimentos mais atuais em cada uma das áreas de atuação da Polícia Militar. Isso evitaria o isolamento de conhecimentos em determinados setores da organização ou a posse de conhecimentos exclusivamente por determinado grupo de forma isolada.

A partir da análise das informações e da dos coletados pode-se inferir que todo o esforço a ser empreendido na atualização e modernização do Curso de Formação de Oficiais necessita ser acompanhado de mudanças na abordagem pedagógica utilizada, com destaque para o processo de aprendizagem que permite criar condições para a ação do aluno sobre o objeto do estudo.

O entendimento primário de que a formação desses profissionais ocorre em uma faixa etária dos 18 aos 25 anos exige a utilização de métodos e técnicas diferenciados daqueles utilizados com crianças e adolescentes. Nesse aspecto, o fato de que apenas um, reduzido número de instrutores originários dos quadros da Polícia Militar de Santa Catarina domina as técnicas andragógicas de ensino, causa sérias falhas no processo de ensino e aprendizagem.

O modelo cognitivo, como base da aprendizagem, é mais efetivo quando as tarefas a serem aprendidas são mais complexas e a capacidade dos aprendizes é maior.

A adoção do modelo cognitivo no processo de formação de oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina assume que o enfoque de resolução de problemas é o mais eficaz, pois ajuda a entender ou a redefinir modelos dentro e uma abordagem de ensino que considera a experimentação.

A abordagem andragógica necessária para a construção de conhecimento nos cursos de formação de oficiais, apóia-se em uma linha de propósitos que coloca em pratica os seguintes princípios:

?? O profissional a ser formado precisa adquirir o desejo de aprender e, para isso, os docentes deverão utilizar recursos pedagógicos motivadores.

?? O aprendizado precisa ser centrado, não somente na base teórica, mas também na resolução de problemas reais.

?? Os métodos e técnicas pedagógicas e andragógicas utilizadas precisam possibilitar uma intensa atividade mental do aluno no processo de construção do conhecimento, destacando-se a utilização de dramatização, simulações e estudos de caso.

?? É necessário que a intervenção do docente em sala de aula seja estimulada de modos a propiciar a obtenção de informações sobre o desempenho da ação do aprendiz no processo de construção do conhecimento.

?? É necessário que o processo de avaliação da aprendizagem permita ao profissional em formação direcionar ou redirecionar o seu processo de construção do conhecimento.

Verifica-se, portanto, que a qualidade da formação depende, diretamente, de um processo de aprendizagem no qual as etapas de aquisição do conhecimento, da maneira como o conhecimento é compartilhado (disseminação) e da utilização do conhecimento ocorram de forma a que os alunos oficiais possam adquirir as competências e habilidades profissionais críticas, cada vez mais esperadas dos integrantes das instituições que atuam na área da segurança pública.

É necessário, também, que as ações de seleção e de formação coloquem à disposição das organizações militares pessoas habilitadas ao aprendizado e que não somente sejam capazes de transformá-las, em resposta a situações de mudança, como desenvolvê-las, incorporando sistemas de aprendizado, ou seja, que sejam capazes de causarem contínuas transformações.

A transformação dessas organizações em organizações que aprendem, ou seja, que são habilidosas na criação, aquisição e transferência de conhecimento e na modificação do seu comportamento, e que reproduzam novos conhecimentos e novas idéias, por certo contribuirá significativamente para melhor adequá-las às demandas da comunidade.

E importante destacar, todavia, que dificilmente uma organização autoritária e baseada em relações de trabalho pautadas pela instabilidade, atitudes de descomprometimento de seus membros e baixa qualificação profissional de seus integrantes, conseguirá desenvolver uma cultura de aprendizagem.

O papel das chefias e, no caso da Polícia Militar dos Oficiais Superiores, é fundamental para a criação e sustentação desse processo de transformação. Muito embora as organizações que aprendem tendam a ser menos hierárquicas que as formas convencionais de organização, as chefias intermediárias deterão papel crucial, pois poderão adotar comportamentos defensivos, seja pelo aumento ou salvaguarda de seu poder, seja pela colocação de restrições a uma aprendizagem coletiva mais produtiva.

Esse papel se destaca ainda mais quando voltamos nossa atenção à realidade organizacional em que poder, política e ideologia encontram-se presentes e a assimetria do poder e a intensa atividade política podem se constituir em importantes fatores de obstrução da aprendizagem. Grande parte do aprendizado dos integrantes de organizações que atuam na área da segurança pública tem mais a ver com o aprendizado de novas maneiras de defesa contra o exercício de poder ilimitado das chefias.

Essa forma de funcionamento da organização e, principalmente, de como as atividades são gerenciadas acaba por acentuar a questão da alienação das pessoas no ambiente organizacional, a despersonalização, a falta de comprometimento com o resultado obtido com o trabalho efetuado, a falta de convicção naquilo que realizam como resultado da incapacidade treinada.

A transformação do espaço organizacional passa pela transformação no comportamento das pessoas ou de reelaboração de seu mapa mental, resultando na criação de novos processos de educação e de auto desenvolvimento, tanto de ordem geral como de conhecimento específico para a profissão.

A transformação no comportamento das pessoas e das próprias pessoas passa pelo resgate da natureza humana, marcada, ainda hoje, pelo entendimento unidimensional de que a razão funcional é a base da vida em sociedade e da organização formal.

Esse resgate muda esse entendimento e destaca o ser humano na sua multidimensionalidade, ou seja, possibilita entendê-lo além de sua dimensão econômica e propõe que a organização crie espaços em que a razão substantiva possa ter exercício, seja através de oportunidade para a criatividade, seja pelo exercício das diversas capacidades que permitam às pessoas exercitar a auto estima e a auto confiança.

O gerenciamento das pessoas nas organizações que operam a segurança pública, dentro dessa visão, reconhece que as pessoas precisam de um espaço organizacional em que possam exercitar plenamente suas capacidades, conhecer integralmente o significado de suas tarefas, e entender que o esforço despendido transcende as tarefas individuais e rotineiras que podem estar executando em determinado momento. A participação na tomada de decisões, a utilização das aptidões individuais, e a possibilidade de expandir áreas de atividade em que seja possível a utilização da autodireção e autocontrole são meios que permitem a cada um dos integrantes da organização se sentir mais comprometido com os resultados das atividades desenvolvidas.

É importante destacar que o ser humano não se submete passivamente ao desempenho de atividades que lhe sejam impostas, quando elas não têm para ele nenhum significado.

A passagem de um modelo organizacional essencialmente burocrático para outro, mais voltado para a aprendizagem, é condição crítica para uma efetiva transformação das organizações que atuam na área da segurança pública em nosso país.

As aptidões demandadas das lideranças dessas organizações, para que se efetivem essas transformações, propiciam a revisão dos atuais programas de preparação dos Oficiais

Superiores das corporações policiais militares, principalmente quando se pode constatar, através da manifestação de integrantes da Polícia Militar de Santa Catarina, que o estilo de liderança autoritário comprometia o desempenho da Corporação, ao determinar condições de se alcançar, quando muito a eficiência, mas não a eficácia criativa que a participação dos subordinados poderia oferecer na resolução de problemas.

Os pressupostos básicos que dão sustentação a um processo de formação dos Oficiais Policiais Militares dentro de uma cultura de aprendizagem possibilitam dotar seus integrantes de capacidade para utilizar o pensamento sistêmico, a orientação para a tarefa e para as relações pessoais, a existência de múltiplos canais de informação, respeito à pluralidade de idéias e valores, relação simbiótica com o ambiente externo, de postura pró-ativas, de visão pragmática do processo de busca de solução de problemas e da crença no processo de auto-desenvolvimento.

É necessário, entretanto, alertar que tais mudanças na estrutura e no incremento do conhecimento coletivo, obtido com a implantação da organização de aprendizagem, afetam a atual distribuição do poder favorecendo seus integrantes formalmente designados como chefias, que poderiam adotar um comportamento defensivo, seja pelo aumento ou salvaguarda de seu poder, seja pela colocação de restrições a uma aprendizagem coletiva produtiva.

Esse comportamento poderá induzir à utilização de forma manipuladora, pelas chefias, dos princípios da organização de aprendizagem, transformando cumprimento em cooperação, anuência em comprometimento, disciplina em autodisciplina e os objetivos da organização em objetivos de determinado grupo. Esses princípios se transformariam, assim, em um instrumento de controle, de modo que as ambigüidades da vida organizacional, potencialmente úteis para a aprendizagem e a criatividade sejam suprimidas em favor de um conjunto dominante e estável de crenças e interesses.

Não podemos ignorar que nas organizações policiais militares, como nas demais organizações, o poder, a política e a ideologia são onipresentes, e a assimetria do poder e a intensa atividade política são fatores importantes na obstrução da aprendizagem. Como na maioria das organizações, aqui também o poder é exercido para assegurar a consecução de objetivos particulares que dizem mais respeito a uma determinada área, ou grupo, do que apenas promover a existência de uma visão unitarista de objetivos compartilhados, pressupostos das teorias da organização que aprende. Muitas vezes, grande parte do aprendizado dos integrantes das organizações policiais militares têm a ver com aprender novas maneiras de defesa contra o exercício do poder das chefias, pois, não se obtendo êxito

na modificação da estrutura subjacente aos relacionamentos existentes, acaba apenas utilizando seu conhecimento para sobrevivência e adaptação.

Um efetivo processo de aprendizagem é de tal natureza eficaz que perspectivas opostas - ação e reflexão, envolvimento concreto e distanciamento analítico - são essenciais para o aprendizado ideal. Os mais eficazes sistemas de aprendizagem são aqueles que conseguem tolerar diferenças de perspectivas.

Ao confrontarmos as teorias tradicionais com as políticas e diretrizes do processo de formação dos oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina verificamos que sua contribuição esta correlacionada a necessidade de um espaço organizacional onde desponte a motivação humana e a autentica liderança, bem como uma maior interconexão entre os sistemas operacionais e de formação de pessoal. As diversas teorias organizacionais identificadas na base teórica indicaram as limitações da organização burocrática como elementos dificultadores para o alcance da motivação humana. As teorias de ensino e aprendizagem indicaram os caminhos possíveis para a reformulação das praticas docentes e formação de pessoal com um novo perfil profissional.

As pesquisas realizadas apontam para a insatisfação da população quando a forma como vem sendo tratada pelos integrantes da Polícia Militar e da Polícia Civil. A solução apontada por essa população pesquisada é a intensificação dos procedimentos de treinamento dos seus integrantes.

Verifica-se, portanto, que no entendimento dessa população as atuais políticas e as diretrizes do processo de formação de oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina não estão atendendo de forma satisfatória as demandas da população a que servem, principalmente no que se refere a região da Grande Florianópolis..

A educação é fator essencial para a reformulação do quadro de profissionais que atuam na área da segurança pública. Metodologias pedagógicas transformadoras, e em especial, um novo estilo de liderança voltado para os resultados e não para a dominação, contribuirão para um melhor atendimento das necessidades da comunidade em termos de segurança pública.

A valorização e disseminação da prática de transferência de conhecimento como instrumento de agregação de valor às práticas organizacionais estará contribuindo decisivamente para que tenhamos organizações policiais e uma segurança pública mais próxima da desejada pela comunidade.



## **7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Os estudos e abordagens por nós realizados objetivam alcançar a formulação de diretrizes para o curso de formação de oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina, que respondam as suas atuais e futuras necessidades operacionais. Assim, os estudos partem da análise de modelos organizacionais, tais como a aprendizagem organizacional; prosseguem na análise da mudança estratégica, mediante o debate do processo de mudança, transformação organizacional e modernização; abordam o perfil profissional desejado, através da análise de modelos de homem e estilos de liderança; apresentam o entendimento conceitual sobre o Estado e a Segurança Pública. A visão da sociedade é representada pelas manifestações da população do município de Florianópolis, alunos e ex-alunos do curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina e oficiais superiores que ocupam posição de liderança na estrutura da Corporação.

Nos últimos anos, tem sido freqüente a discussão pela sociedade brasileira, a respeito do papel do Estado no setor da Segurança Pública. Ao Estado, hoje, cabe o papel da manutenção e do exercício da dominação no espaço de um território, concentrando o monopólio da violência física legítima, impedindo que a violência possa ameaçar sua própria existência. Cabe, ainda, ao Estado, atuar no sentido de minimizar a racionalidade individualista e a excessiva importância e confiança que o modelo neoliberal impõe através de seus valores de mercado. É nesse contexto que entendemos devam ser pensadas e praticadas as ações de segurança pública.

Segurança pública quer dizer segurança da coletividade, ou seja, trata-se de um fenômeno social e um elemento de equilíbrio essencial à manutenção da vida em comum. Ela traz implícita a idéia do direito que tem o cidadão de sentir-se resguardado de lesões à sua pessoa e ao seu patrimônio. Implica a obrigação, que cabe ao Estado, de criar condições aos cidadãos, para garantir-lhes existência, livre de ameaças ou restrições abusivas a seus direitos, dentro do seu objetivo amplo de promover o bem-estar geral. Essa garantia está baseada na ordem jurídica que compreende as normas coercitivas ditadas pelo Poder Público para regular as relações e proteger os interesses dos cidadãos entre si ou deles próprios. Entre essas normas, no campo da segurança pública, tem especial relevo as que coíbem as práticas mais diretamente nocivas e ameaçadoras ao convívio social, ou seja, as leis penais. Da forma como essas leis são respeitadas, ou é imposta sua obediência pelo Estado, resulta o estado de garantia que configura a segurança pública.

Nem só da estrita observância ou imposição da lei, contudo, depende a segurança pública. Suas necessidades vão muito além disso, estendendo-se ao poder de polícia, pelo qual o Estado, no objetivo de preservar a ordem pública, impõe, discricionariamente, limitações e restrições aos direitos individuais, no interesse do bem comum. É o caso, por exemplo, da atuação do Estado na área da saúde pública, com as atividades de vigilância sanitária, ou na área de proteção ambiental.

Possuindo uma atuação mais ostensiva e repressiva, destacou-se a análise da atuação e dos resultados obtidos pelas Polícias Militares estaduais como parte das instituições co-responsáveis pelas atividades de segurança pública, prestadas aos vários segmentos da sociedade.

O debate sobre a atuação das organizações policiais tem abordado, principalmente, a análise de questões como estrutura, recursos financeiros, equipamentos, nível e tipo de operações e preparação de efetivos; estendeu-se e centralizou-se em, muitas ocasiões, apenas na questão de unificação das polícias militar e civil como solução final dos problemas de segurança pública atualmente vivenciados pela população.

Na pesquisa efetuada acerca de modelos de polícia, em várias partes do mundo, é possível destacar que não existe um modelo de estrutura uniforme e, também a identificar três características dominantes; uma que mostra a estrutura policial com características militares, outra a existência de mais de uma polícia, em diversos países, e outra que enfatiza a base local de estruturação e atuação da polícia.

Entendemos, entretanto, que enquanto não houver uma análise mais profunda da forma de emprego e, principalmente, do processo de seleção e de formação dessas forças de segurança, o debate permanecerá parcial e, como resultado, as soluções apontadas não se efetivarão ou não irão trazer os resultados de eficácia e efetividade que se espera. Essa situação pode ser confirmada com a análise dos resultados operacionais obtidos frente aos elevados dispêndios efetuados, principalmente com equipamentos e viaturas.

Nas organizações policiais militares a seleção de pessoas não pode continuar a ser feita apenas pelo que elas sabem, mas pelo que são capazes de aprender. Os sistemas de recrutamento e seleção deverão estar mais voltados à busca e reconhecimento das competências e habilidades necessárias ao exercício de atividades diversas, altamente mutáveis, que exigem capacidade de adaptação constante. Os sistemas de recompensas também deverão estar mais voltados para o reconhecimento e o reforço da aprendizagem. Isso significa atrelar o pagamento e as práticas de promoção à tomada de riscos, à flexibilidade, à

melhoria contínua e a outros comportamentos que uma organização que aprende requer. Essas orientações significam, principalmente, remover as punições ao fracasso e à divergência.

Ao focalizar-se a análise na Polícia Militar do Estado de Santa Catarina e o processo de formação de Oficiais PM, buscando identificar as características dessa formação frente às ocorrências atendidas pela Corporação, isso foi feito porque eles têm uma atuação crítica sobre o futuro da Corporação, bem como sobre o nível de qualidade dos serviços que ela pode prestar à comunidade.

O reconhecimento, por outro lado, da existência nas organizações militares das chamadas dimensões burocráticas, tem contribuído para o entendimento de sua operação, como se as pessoas fossem incapazes de auto-organizar-se e de autogerenciar-se e, ainda, somente fossem capazes de utilizar pequena parte de sua capacidade pensante para projetar e implementar novas estruturas e processos.

O rompimento desse antigo quadro de referências seria iniciado por uma reconceitualização, propiciando as condições para que ocorra uma alteração das dimensões burocráticas hoje existentes nas organizações militares, às quais seriam incorporadas também outras dimensões, como a globalização, a qualidade, a flexibilidade, o ambientalismo e o valor da informação/comunicação, o que as conduziria à aquisição de melhores condições de atendimento às demandas da sociedade.

A passagem de um modelo mais burocrático para o de aprendizagem organizacional implica que a organização que atua na área da segurança pública tenha capacidade de aprender a suportar, a guiar, influenciar e administrar as transformações requeridas pelo ambiente externo. Para tanto, é necessário que todos os seus integrantes se tornem habilitados ao aprendizado e sejam capazes de, não apenas transformar essas mesmas organizações, mas atuar no sentido da construção de uma organização capaz de incorporar sistemas de aprendizado, ou seja, capazes de causar suas próprias e contínuas transformações. Caso contrário, continuarão apenas reagindo aos estímulos e demandas de uma sociedade cada vez mais insegura e descrente da atuação dessas organizações.

As organizações da área da segurança pública passam, como organizações mais voltadas à aprendizagem, a ter as seguintes características:

?? Cultura e conjunto de valores que destacam a aprendizagem.

?? Adotam estratégias baseadas no reconhecimento e aceitação que a aprendizagem é fonte de vantagens estratégicas sustentáveis.

?? Têm fronteiras organizacionais altamente permeáveis, procurando maximizar o fluxo de informações de fora para dentro e internamente entre os vários segmentos profissionais e áreas de atividades.

?? Têm disponibilidade de informações e sistemas de informações mais precisos.

?? Têm recrutamento e seleção de pessoas não apenas pelo que elas sabem, mas pelo que elas são capazes de aprender e utilização desse mesmo critério para recompensá-las. Isso significa atrelar o pagamento e as práticas de promoção à tomada de riscos, à flexibilidade, à melhoria contínua e a outros comportamentos. Significa remover punições destinadas apenas aos fracassos e as divergências.

?? Possuir capacidade de aprender com outras organizações.

A construção de uma organização de aprendizagem envolve diretamente o processo de formação de oficiais, com a introdução, no processo ensino aprendizagem, de diversas práticas, dentre as quais destacam-se as seguintes:

?? A utilização de técnicas de resolução de problemas, possibilitando a seus integrantes estruturar melhor suas idéias e conceitos, e saber melhor aplicá-los em suas atividades diárias.

?? Uso constante da experimentação, através de pesquisa sistemática, e de teste de novos conhecimentos e práticas profissionais.

?? Valorização das experiências passadas, pela constante revisão das ações de sucesso e de fracasso, que permitam aprendizado concreto sobre erros e acertos.

?? Valorização e disseminação da prática de transferência de conhecimento como instrumento de agregação de valor às práticas organizacionais.

?? Transformação do processo de ensino de um mero treinamento em que as pessoas são colocadas frente a uma informação, para uma efetiva aprendizagem, que encoraje as pessoas a pensarem e a descobrirem coisas por conta própria, de modo a melhorarem a eficácia da organização. O treinamento transfere conhecimento, mas sua efetividade está diretamente ligada à sua real implementação.

A sociedade, como um todo, não está diretamente envolvida com a definição da missão, visão e valores da corporação, por ser essa uma tarefa da própria organização, mas deve estar envolvida na definição dos padrões a serem alcançados nos diferentes tipos de serviços a serem prestados. Os padrões a serem estabelecidos devem estar baseados em metas e objetivos definidos em conjunto com a comunidade e os órgãos de segurança.

O rompimento prosseguiria com a adoção de um modelo organizacional que permitisse o reconhecimento de que os indivíduos desempenham outros papéis sociais e de que a própria sociedade os influencia de várias maneiras, afetando sua capacidade de realização das atividades profissionais. Reconheceria, ainda, que a organização militar não constitui toda a vida dessas pessoas e que ela não é toda a sociedade. Seus integrantes seriam vistos como indivíduos totais e não apenas como autônomos.

Essa nova configuração permitiria às organizações militares atenderem melhor aos desafios atuais que a sociedade lhes coloca, ao encorajar seus integrantes na utilização de suas capacidades inatas de inteligência e socialização e na gestão e execução das atividades.

Nesse ponto, cabe observar o elevado crescimento das organizações privadas que atuam no campo da segurança pessoal e patrimonial, tanto no número de seu efetivo quanto em relação aos valores financeiros envolvidos nessa atividade. As deficiências na atuação dos órgãos públicos têm aberto oportunidades para a ampliação desse serviço, contribuindo cada vez mais, para a idéia de que a segurança, em certas comunidades, está mais relacionada com a posse de recursos financeiros do que como uma função típica do Estado.

É importante ressaltar, também, que não se aceita mais a existência de uma única e melhor maneira de se organizar, mas sim a atuação de múltiplos sistemas (cultural, político, econômico, etc) relacionados diretamente com as características e dinâmicas internas próprias de cada organização e mesmo de cada um dos múltiplos setores que a compõe. Cada um desses múltiplos sistemas tem necessidades a serem satisfeitas e, portanto, o foco do processo de gerenciamento passa a ser o alcance da satisfação dessas necessidades, para obtenção da sobrevivência da organização e não apenas, simplesmente, a conquista de objetivos operacionais pré-definidos. Qualquer que seja o modelo organizacional proposto ou adotado pelas organizações policiais, vale a pena destacar que sua operacionalização deve ser entendida como essencialmente situacional e circunstancial. A natureza dos crimes varia de comunidade para comunidade e a própria constituição dessas comunidades é diferente. Variam, portanto, as prioridades estabelecidas por essas comunidades quanto ao tipo de atuação requerida dos órgãos encarregados da segurança pública.

Nesse quadro, a democracia se apresenta como o único sistema organizacional que pode operar dentro do ambiente mutável da civilização contemporânea. Assim, dentro de certas condições, ela é a forma mais eficiente de organização social. Na democracia não se poderá falar apenas no *establishment* da organização, mas de um processo de adaptação com o qual seus membros estejam identificados.

Na verdade, as organizações constituem-se ainda no produto da visão, idéias, crenças e ações criativas de indivíduos e grupos, que constituem sua essência e são os verdadeiros agentes ativos que atuam, segundo escolhas próprias, na construção ou mesmo na destruição dessas mesmas organizações. A escolha de um determinado curso de ação envolve a adoção de um determinado tipo de estrutura, de atendimento às necessidades das pessoas, das demandas tecnológicas ou do ambiente externo, e mesmo da estratégia a ser adotada. A habilidade de pessoas ou grupos que integram as Polícias Militares, em encontrar o equilíbrio e a compatibilidade entre esses fatores, torna-se fator decisivo para o alcance de sucesso no esforço de adaptação e crescimento organizacional.

Na perspectiva da escolha estratégica, ressalta-se a importância do processo de formação dos Oficiais Policiais Militares, cuja qualidade, capacidade e perfil de liderança são essenciais para uma mediação eficaz e efetiva entre a corporação e seu ambiente. Essa importância é ainda mais destacada ao verificarmos que as organizações policiais militares não são indissociáveis da sociedade da qual fazem parte, e do modelo político vigente, ou seja, de seus sistemas de valores, suas normas, seu sistema de leis, interesses públicos e autoridade política. A efetividade dessas organizações depende da eficiência e do desenvolvimento de meios para garantir também sua legitimidade.

Nesse sentido, é importante alertar, também, para a essencialidade do processo político, por meio do qual os detentores do poder decidem, dentro das organizações policiais militares, os cursos de ações. Assim, a escolha estratégica não é apenas o estabelecimento de estruturas, mas a manipulação de características ambientais e a escolha de padrões de performance. É importante que se reconheça, ainda, a existência e a grande influência da ação política e não apenas das restrições econômicas e financeiras tão comumente apontadas como de influência maior nos destinos dessas corporações.

As análises das organizações policiais militares têm falhado ao não dar a devida atenção para o agente de escolha, ou seja, para os integrantes do quadro de Oficiais Policiais Militares, que são os que têm o poder de dirigir a organização. Elas têm focalizado muito mais os imperativos funcionais do que a ação política envolvida no processo de decisão. É preciso que se reconheça a existência e a importância da ocorrência de um processo político essencial em seu interior, pelo qual as restrições e oportunidades são funções do poder exercido pelos tomadores de decisão, à luz de seus valores ideológicos.

É nesse sentido que queremos destacar, como crítica à importância do capital humano existente nas corporações militares, as competências e as habilidades que os

integrantes dessas organizações deverão possuir e colocar em ação para obterem uma adequada adaptação da organização a seu ambiente.

Levando-se em conta, também, as mudanças havidas no ambiente organizacional - em que o trabalho repetitivo e prescritivo tem sido substituído por atividades de diagnóstico, prevenção, decisão e formas de interferências que se tornam mais críticas devido às condições de maior instabilidade e imprevisibilidade das situações, as quais demandam uma maior ampliação das atividades mentais e cognitivas de seus integrantes - a atuação do capital humano nas organizações policiais militares passa a ser fator crítico para obtenção de sucesso em sua atuação. Cada vez mais será exigido de cada um de seus membros uma maior capacidade de diagnóstico das situações enfrentadas, de conhecimento na utilização de instrumentos para tomada de decisão, de capacidade para intervir no processo de trabalho, de atuação em equipe, de saber autorganizar-se para enfrentar situações em constantes mudanças.

Por mais paradoxais que sejam as ações de seleção de oficiais policiais militares na Polícia Militar de Santa Catarina, empreendidas até o ano de 1996, elas estão muito mais próximas de colocar à disposição dessas organizações militares, pessoas habilitadas ao aprendizado e capazes de desenvolvê-las, causando contínuas transformações, como pode ser comprovado no estudo por nós efetuado em 1997.

Nessa mesma oportunidade foi possível constatar que as ações praticadas para a formação de oficiais policiais militares na Polícia Militar de Santa Catarina tem desprezado o perfil obtido naquele processo de seleção, redirecionando-o, através das práticas e regras de formação, para um perfil característico de organizações totalmente burocratizadas.

A alteração desse quadro somente será obtido por meio de um processo de formação de oficiais militares envolvido por uma cultura de aprendizagem, cujos pressupostos básicos estariam ligados à obtenção, pelos seus integrantes, da capacidade de utilizar o pensamento sistêmico, o respeito à pluralidade de idéias e valores, a relação simbiótica com o ambiente externo, a orientação para a tarefa e para as relações pessoais e a postura pró-ativa, potencializando, assim, o perfil obtido nas ações de seleção e permitindo alcançar significativo incremento do conhecimento coletivo. Não devemos nos iludir, entretanto, quanto às possibilidades de obtenção de rápidas modificações na realidade vivenciada nessas organizações, pois a ideologia, a política e o poder são onipresentes e constituem-se importantes fatores de obstrução da aprendizagem. A aprendizagem obtida nessas condições será a de novas maneiras de defesa contra o exercício de poder das chefias e grupos ou no sentido único de utilização do conhecimento para sobrevivência ou adaptação.

É preciso, portanto, praticar tanto a ação quanto a reflexão, tanto o envolvimento concreto quanto o distanciamento analítico; ou seja, é preciso tolerar diferenças de perspectivas para que ocorra um efetivo processo de aprendizagem.

É necessário, também, que a qualificação para o trabalho, traduzida na formação restrita às tarefas exigidas em um determinado posto, seja revista levando em conta: a) a realidade que se configura, e que exige do Oficial PM, mais antigo ou moderno, uma noção ampla de como opera sua organização; b) a sociedade em que atua; c) o que pensa essa comunidade sobre o serviço que está sendo prestado. Verifica-se que a qualidade intelectual mais valorizada nessa nova situação é a capacidade de entender e se comunicar com o mundo que está a sua volta.

É importante a utilização de técnicas de ensino que simulem o contexto em que as suas atividades irão se desenvolver, possibilitando ao aluno oficial ter a capacidade de definir o problema, identificar fontes de informações relevantes, coletar e analisar dados que subsidiarão a tomada de decisão.

Exige-se, desse profissional da segurança pública, desde a capacidade de ler e interpretar dados até a competência para trabalhar em grupos e assumir relações interpessoais (com a comunidade ou superiores e subalternos de outros setores da corporação). O conjunto de competências que deverá possuir e colocar em ação demandará a articulação dos vários saberes oriundos dos campos formais, informais, teóricos, práticos, e tácitos. Tal conjunto vai além das competências intelectuais, exigindo competências organizacionais, comunicativas, sociais (capacidade de utilizar todos os conhecimentos - obtidos por meio de fontes, meios e recursos diferenciados - nas diversas situações encontradas no mundo do trabalho, isto é, da capacidade de transferir conhecimentos da vida cotidiana para o ambiente de trabalho e vice-versa), comportamentais (iniciativa, criatividade, vontade de aprender, abertura às mudanças, consciência da qualidade e das implicações éticas do seu trabalho) e políticas. O conceito de formação e qualificação, reavaliado, supõe dotar esse profissional de compreensão sobre o fluxo de conhecimentos e habilidades que embasam suas práticas de trabalho. A par dos fundamentos de sua práxis profissional, o Oficial PM torna-se mais apto a interagir com as freqüentes mudanças técnicas, uma vez que estará dotado dos subsídios de um agir mais crítico e criativo.

Um perfil mais generalista/polivalente passa a ser mais intensamente requerido dos oficiais militares no exercício de suas funções; ele necessita ver o todo, procurando decidir, depois de medir as conseqüências de seu ato, incorporando as informações ambientais e processando, analiticamente, os dados que capta, sendo capaz internamente de vivenciar



sentimentos da comunidade, pela pesquisa e procura dos anseios grupais. Deve dispor de imenso tirocínio, para cristalizar pontos essenciais, ver prioridades das situações com acuidade, dentro de um ordenamento lógico, ou seja, deve ser um indivíduo que aprende a importância de seu trabalho para toda a organização, seu conteúdo ético, compreendendo não só **o como fazer**, mas **o por que fazer**

Assim, fica evidenciada a necessidade de mudança de postura dos cursos de formação de recursos humanos na área da segurança pública; uma mudança que incluisse a adoção de práticas andragógicas no processo de ensino, de uma melhor preparação e atuação de seu corpo de instrutores, de uma revisão do conteúdo e práticas de ensino utilizados no curso de formação de oficiais. Tal mudança permitiria disponibilizar, para as instituições, profissionais que possuam uma visão global com uma sólida especialização, dentre outras características, e não apenas aqueles que sabem de tudo sem conhecer nada em profundidade e que sejam capazes de enfrentar os novos desafios exigidos pela sociedade em que estão inseridos.

A mudança de paradigmas na formação de oficiais policiais militares envolveria, entre outras, a mudança do processo de ensino para aprender a aprender; a mudança de atitude de autoritarismo pela de parceria; troca da preocupação pelo *como fazer* para a de *por que fazer*; a substituição da formação como processo temporário, para a formação como processo para a vida; e a troca da relação entre “papéis” pela relação entre pessoas.

Essa é uma proposta de formação de Oficiais PM que melhor se adapta a um contexto de transformação da organização do trabalho vivenciada interna e externamente pelas corporações policiais militares. Isso porque o generalista/polivalente não é aquele que sabe de tudo um pouco, mas, sim, é aquele que possui uma forte especialidade, sem desconhecer as implicações, para toda a Corporação, daquilo que faz.

Estudos futuros sobre as organizações que atuam na área da segurança pública precisam considerar o modelo de Estado vigente e a ideologia prevalente que repercutem diretamente na estrutura e operação das instituições policiais e influencia decisivamente na formulação e práticas da política de segurança pública. O estudo da experiência vivenciada pela Espanha no campo político, e o pacto firmado entre diversos setores da sociedade espanhola, consubstanciado no Tratado de Moncloa, introduziriam a visão de vários processos e alternativas que poderiam contribuir para o debate do atual modelo de Estado vigente no país e sua atuação na área da segurança pública.

Necessitam considerar também as experiências vivenciadas por várias organizações policiais militar, de diversos estados brasileiros, que apontam contradições das práticas de

aproximação com a população e de um policiamento mais preventivo, frente às doutrinas, estrutura e normas operacionais que determinam e privilegiam procedimentos ostensivos e repressivos.

A consideração da reestruturação da carreira profissional deveria também merecer atenção, iniciando-se por propostas que visem a modificação do processo de ingresso na carreira. O exército nacional deveria ser considerado como fonte primária de recrutamento, tendo em vista, os procedimentos de alistamento militar obrigatório vigente no país. Após um ano de serviço militar ou ainda antes de alcançar o tempo limite, de dez anos, para permanência definitiva na tropa, o militar que dá baixa poderia ser recrutado para os serviços das organizações que atuam na área da segurança pública.

Os estudos de reestruturação da carreira devem visar a readequação do sistema de remuneração e de promoções vigentes, os quais deveriam estar diretamente vinculados ao alcance de objetivos e resultados demandados pela sociedade, e o incremento do desenvolvimento profissional.

Fazer segurança pública depende da alta profissionalização do servidor público e da sua inserção dentro de um sistema regulado por valores éticos e técnicos. Fazer segurança pública depende da existência de um sistema efetivo de valorização do policial enquanto ele está vivo. Fazer segurança pública depende de que nossas elites deixem de tratar nossos policiais como uma espécie de capitães do mato, para lembrar nossa tradição de casa grande e senzala, voltados a resolver problemas que não são problemas de polícia, mas problemas essencialmente sociais.

É nosso entendimento que, no processo de aperfeiçoamento da atuação das organizações públicas na área da segurança pública, faz-se necessária a contribuição de pesquisadores e cientistas sociais, permitindo a construção de uma teoria geral para a ação policial brasileira. Este estudo espera ter contribuído de alguma forma nessa direção.

## 8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Rubem. **Filosofia da ciência**: introdução ao jogo e suas regras. São Paulo: Ars Poetica, 1966.
- AMBONI, N. **Metodologia para elaboração de trabalhos acadêmicos e empresariais**. Florianópolis: ESAG/UEDESC, 1995a (no prelo).
- AMERICAS WATCH. **Violência policial urbana no Brasil**. São Paulo: Núcleo de estudos da violência, Universidade de São Paulo, 1993.
- ANSOFF, H. I., McDonnell, E. J., **Implantando a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1996.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro; Forense-Universitária, 1983.
- BALLBÉ, M. **La policia em el Estado social democrático de derecho**. Segundo seminário Internacional sobre la policia. Vitória-Gasteiz, 1992.
- BAYLEY, David. H. **Police for the future**. New York: Oxford University Press, 1996.
- BARCELLOS, Caco. Rota 66. **A história da polícia que mata**. Rio de Janeiro: Globo, 1992.
- BARKER, E. **Teoria política grega**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1978.
- BELLAMY, R. **Liberalismo e sociedade moderna**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1994.
- BENNIS, Warren G. **Beyond bureaucracy**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993.
- BERGAMINI, C.W. **Motivação nas organizações**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1997.
- BERNARD, Paul. **La notion d'ordre public en droit administratif**. Paris: Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1962
- BLAIKIE, N. **Approaches to social enquiry**. Cambridge. Polity Press, 1995
- BLAU, Peter M., Scott, W. Richard. **Organizações formais**. São Paulo: Atlas, 1970.
- BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 6 ed. Brasília. Editora da Universidade de Brasília, 1992.
- \_\_\_\_\_. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.
- BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (orgs). **Dicionário de política**. 5 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v.1, v.2, 1983.
- BOOG, GUSTAVO G. (org.). **Manual de treinamento e desenvolvimento**. São Paulo: Makon Books, 1994.

- BORDAS, M.C. **Contribuições da teoria à compreensão das relações conteúdo-forma-determinações sócio-políticas nos currículos escolares.** Porto Alegre: Educação e Realidade, v.17, n.1, jan./jun. 1992, p. 5-17.
- BORGES Fº., Nilson. Os militares no poder. São Paulo: Editora Acad
- BRANCHER, Ana Lice. **História de Santa Catarina no século XIX.** Florianópolis: Editora da UFSC, 2001.
- BRASIL. **Constituição Federal.** Brasília: [s.n], 1988.
- BRODGEN, Michael. **The police: autonomy and consent.** London: Academic Press Inc. 1982.
- BRUYNE, P. et al. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.
- BROWN, J.A.C. **Psicologia Social da indústria.** São Paulo: Atlas, 1977.
- BUBER, Martin. **O socialismo utópico.** São Paulo: Perspectiva, 1986.
- BURREL, G., MORGAN, G. **Paradigms in Organizational Studies.** New directions in organizational analysis conference, Lancaster, England: [s.n], 1979.
- BURUCHOVITH, E. **A psicologia cognitiva e a metacognição: novas perspectivas para o fracasso escolar brasileiro.** Tecnologia educacional. Rio de Janeiro, v.22, n. 110/11, jan./abr. 1993.
- CABRAL, Oswaldo R. **História de Santa Catarina.** Florianópolis: Lunardelli, 1987.
- \_\_\_\_\_. **Nossa Senhora do Desterro.** Florianópolis: Lunardelli, 1979.
- CAETANO, Marcelo. **Princípios Fundamentais do Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 1977.
- CALDAS, Candido. **Historia da Ilha de Santa Catarina.** Florianópolis: Lunardelli, 1992.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** São Paulo: Edusp, 2000.
- CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia.** 4ª ed. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1978.
- CANUTO, Vera Regina Albuquerque. **Políticos e Educadores: A organização do ensino superior no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1987. .
- CASTRO, C. de M. O ensino da administração e seus dilemas: notas para debates. In: **Revista de Administração de Empresas.** Rio de Janeiro: FGV, v.21, n. 3, jul./set. 1981, p. 58-61.
- CALDEIRA, César. Segurança pública e seqüestros no Rio de Janeiro. In: **Tempo Social.** [S.I]:[s.n], v. 9 n. 1, maio de 1997.

- CEAG-SC. **Programa integrado de desenvolvimento sócio-econômico:** diagnóstico municipal de Florianópolis. Florianópolis: CEAG-SC, 1990.
- CHAMPION, Dean J. **A Sociologia das Organizações.** São Paulo: Saraiva, 1979.
- CHATELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER, Eveline. **Dicionário das obras políticas.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1993.
- CHEVALIER, Jean Jaques. **As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias.** 6 ed. Rio de Janeiro: Agir, 1993.
- Chevalier, M.M.J.L'administration de la securité. In: **Revue française d'administration publique.** [S.I.]:[s.n] Juillet-setembre, n.91, 1999.
- CHILD, J. **Organizational structure, enviroment and performance:** the role of strategic choice. *Sociology*, [S.I.]: [s.n], v. 6, 1972.
- CLARKE, Ronald V. **Situational crime prevention.** Successful case studies. New York: Horrow and Heston Publishers, 1997.
- COLE, G.D.H. **La organizacion politica.** México D.F. Fondo de Cultura Economica, 1987.
- CLÉRE, Marcel le. **La police.** 3 ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1986.
- COUSELO, Gonzalo Jar. **Modelos comparados de policia.** Madrid: Editorial Dykinson, 2000.
- COUVRE, M. de L. M. **A formação e a ideologia do administrador de empresas.** Rio de Janeiro: Vozes, 1982.
- COVEY, Stephen R. **Liderança baseada em princípios.** Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- CRETELA JR, José. **Tratado de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 1989.
- CROSSMAN. R.H.S. **Biografia del Estado moderno.** 4 ed. México: D.F. Fondo de Cultura Economica, 1992.
- CROZIER, Michel. **O Fenômeno burocrático.** Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1981.
- DELUIZ, Neise. **Formação do Trabalhador:** produtividade & cidadania. Rio de Janeiro: Shape, 1995.
- \_\_\_\_\_. A globalização econômica os desafios formação profissional. In: **Boletim Técnico do Senac.** [S. I]: [s.n], v. 22, n. 2, maio/agosto, 1996.
- DOERNER, William G. **Contemporary police organization and management.** Boston: Butterworth-Heinemann, 2000.
- DOMINGUES, J. L. Interesses humanos e paradigmas curriculares. **Revista Brasileira de estudos pedagógicos.** Brasília: [s.n], v.67, n. 156, maio/ago., 1986, p. 351-66.

- DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 7 ed. Englewood Cliffs: Printice-Hall, 1992
- DURHAM, Eunice R. A reforma da Universidade. In: **Reunião Plenária**. Fortaleza, textos Informativos. Brasília: CRUB, n. 44, 1987. p. 1-32.
- DUCKER, Peter F. **A sociedade pós-capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1993.
- DUROZOI, Gérard; ROUSSEL, André. **Dicionario de filosofia**. Campinas: Papirus, 1993.
- EISENHARD, K.M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**. [S.I.]: [s.n], v.14, n.4, 1989, p. 532-550.
- ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. 2 ed. São Paulo: Editora Pioneira, 1972.
- FAYOL, H. **Administração industrial e geral**: previsão, organização, comando, coordenação e controle. São Paulo: Atlas, 1996.
- FELSON, Marcus. **Crime and everyday life**. Califórnia: Sage Publications, 1998
- FERNANDES, Heloisa P. **Política e Segurança**. São Paulo: Editora Alfaomega, 1973.
- FISCHER, Rosa Maria. **O direito da população à segurança**. Petrópolis: Vozes/CEDEC, 1985.
- FLEURY, A. Fleury, Maria Tereza L. **Aprendizagem e inovação organizacional**. São Paulo: Atlas, 1995.
- FORD, J.D. **The administrative component in growing and declining organizations: a longitudinal analysis**. Academy os Manafement Journal, v.23,1980.
- FREITAG, B. **Escola, estado e sociedade**. São Paulo: Morraes, 1986.
- FREIRE, Paulo. **Educação como prática de liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- GARVIN, DAVID. **Building a learning organization**. [S.I]: Business Credit, v. 96, jan., 1994, p.19-29.
- GIGENA, Olga Mercedes P. **Relações sociais e prisionização**: o caso da penitenciária de Florianópolis. Dissertação. 1989.
- GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.
- \_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.
- GLASER, B.G. e STRAUSS, A L. **The discovery of grounded theory:strategies for qualitative research**. New York: Aldine de Gruyter, 1967
- GODOY, A.S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro: FGV, v.35, n.2, abr. /mar., 1995, p.57-63.
- GOLDSTEIN, Herman. **Problem-oriented Policing**. New York: MacGraw-Hill, 1990
- GOOD, W.J., HATT, P. K. **Métodos em pesquisa social**. São Paulo: Nacional, 1977.
- GOULDNER, A.W. **Patterns of industrial bureaucracy**. New York: Free Press, 1976.

- GOUILLART, F.J., Kelly, James N. **Transformando a organização**. São Paulo: Makon Books, 1995.
- GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lenin e Gramsci. Porto Alegre: L & P Editores, 1980.
- HALL, Richard H. **Organizações**: estrutura e processos. Rio de Janeiro: Editora Prentice/Hall do Brasil Ltda, 1984.
- HAMPTON, D.R. **Administração**: processos administrativos. São Paulo: Makron, 1990.
- HANNAN, M.T, e FREEMANN, J.H. **Organizational ecology**. Cambridge: Harvard University Press, 1989
- HARMAN, Willis, HORMANN, John. O colapso do velho paradigma. In: RAY, Michael, RINZER, Alan. **O novo paradigma nos negócios**: estratégias emergentes para liderança e mudança organizacional. São Paulo: Cultrix, 1993.
- HARMON, Michael M; MAYER, Richard T. **Organization theory for public administration**. Glenview: Scott, Foresman and Company, 1986
- HIRSCHMAN, Albert. **As paixões e os interesses**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo. Companhia das Letras, 1996.
- HUGES, J. **A filosofia da pesquisa social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- IBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –PNDA 1990
- KATZ, D., Khan, R. L. **Psicologia social das organizações**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1987.
- KATZ, R. L. **As habilitações de um administrador eficiente**. São Paulo: Nova Cultural, 1976 (Coleção Harvard).
- KERLINGER, Fred N. **Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais**. um tratamento conceitual. São Paulo: EDUSP, 1980.
- KIM, DANIEL H. The link between individual and organizational learning. **Sloan Management Review/Fall**. [S.I.]:[s.n], 1993, p. 37-50.
- KLOCKARDS, Carl B. **The idea of police**. California: Sage, 1985
- KUHN, T.S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1992.
- LAZARINI, Alvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2 ed.São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.
- LIMA, R.K. **A policia da Cidade do Rio de Janeiro**: seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: Ed. Policia Militar do Rio de Janeiro, 1994.
- LOPES, Carlos T. G. **Planejamento, Estado e crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990.
- LODI, J. B. **História da administração**. São Paulo. Pioneira, 1974.
- LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, Estado e crescimento**. São Pulo: Pioneira, 1990.

- LUCENA, M.D.S. **Planejamento de Recursos Humanos**. São Paulo: Atlas, 1990.
- MACRIDIS, Roy. **Ideologias políticas contemporâneas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- MARTIN, Manuel. **La profesión de policía**. Madrid: Editores Siglo XXI, 1990
- MASLOW, Abraham H. **Motivation and personality**. New York: Harper & Row, 1954.
- MARCH, J. G, Simon, H. A. **Teoria das organizações**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- MARCONI, M. de A., LAKATOS, E.M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostras, 199?**
- MOTTA, Fernando P.C., Pereira, Luiz Bresser. **Introdução à organização burocrática**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- MARIOTTI, HUMBERTO. **Organizações de aprendizagem** São Paulo: Atlas, 1995.
- MAXIMIANO, A.C. Amaru. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Atlas, 1997.
- MATURAMA, H., e VARELLA, F. **Autopoesi and cognition: the realization of the living**. Boston: D. Reidel publishing Company, 1980
- MAYER, J.P. **Trayectoria del pensamiento política**. 5 ed. México.: Fondo de Cultura Economica, 1985.
- McFARLANE, L.J. **Teoria política moderna**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- McGREGOR, Douglas. **O lado humano da empresa**. São Paulo: Martins Fontes, 1980.
- McGILL, M. E., SLOCUM JÚNIOR, J.W., **A empresa mais inteligente: como construir uma empresa que aprende e se adapta às necessidades do mercado**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. São Paulo: Editora LTR, 1992.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 17 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.
- MEIRINHO, Jali. **Datas históricas de Santa Catarina 1500-2000**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2000
- MERRIAM, S.B. **Qualitative research and case study applications in educations**. 2 ed. SanFrancisco: Jossey-Bass, 1998.
- MERTON, Robert K. **Sociologia: Teoria e Estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.
- MICHAEL, Donald N. **On learning plan: and planning to learn**. San Francisco: Josey-Bass, 1985
- MINGARDI, Guaracy. Tiras, Gansos e Trutas. In: **Cotidiano e Reforma na Policia Civil**. São Paulo: Scritta. 1992.



- MILES, M.B. e HUBERMANM, A. M. **Qualitative data analysis: a source book of new methods**. California: Sage, 1998
- MILES, R.H. **Confin Nails and Corporate Strategy**. Prentice-Hall, Inc. E.C.New Jersey, 1982.
- MIN, H e McHUGH, A **Strategy formation in adhocracy**. Administrative Science Quartely, v.30, n.1, p. 160-197, 1985
- MINAYO, M.C.S et al. **Pesquisa social**. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 1994
- MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estrutura em cinco configurações**. São Paulo: Atlas, 1996.
- MINTZBERG, H. e McHUGH, J. **Strategy formation in na Adhocracy**. Administrative Science Quarterly, v.30, n. 1, 1985, p. 160-197.
- MITROFF, Ian I. **Framebreak: The radical redesing os american business**. São Francisco: Jossey Bass Publishers, 1994.
- MORAES, Bismael B. (org) **A policia à luz do direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991
- \_\_\_\_\_. **Segurança pública e direitos individuais**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2000.
- MOREIRA NETO, Diogo. **Curso de Direito Administrativo**. 8 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1989.
- MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.
- MARCONI, M. de A, LAKATOS, E. M.. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostras e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. São Paulo: Atlas, 1982.
- MORRAL, John B. **Aristoteles**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.
- MOTTA, Fernando C.P. **Teoria geral da administração**. 13ª ed. São Paulo: Pioneira, 1986.
- MONKHOUSE, E. **Repensando a empresa**. São Paulo: Pioneira, 1995.
- NADLER, David. **Arquitetura organizacional**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- NEVES, C. **Alternativas para formação profissional**. Revista Treinamento e desenvolvimento, ano 2, n. 24, dez. 1994.
- OFFE, C. **Capitalismo organizado**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- OLIVEIRA, J. B. Araújo. A burocratização da Universidade. In: **Revista de Educação Brasileira**. Porto Alegre: [s.n], v. 6., n. 12, 1984, p. 55-80.
- PAIXÃO, Antonio Luiz. A organização policial numa área metropolitana. In: **Dados: Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro [s.n], 25 (1), 1982, p. 63-85.

- PERALTA Angelina. **Violência e democracia: o paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- PERROW, Charles B. **Análise organizacional**. São Paulo: Atlas, 1977.
- PETTIGREW, A.M; Ferlie E.; McKee, L. **Shaping Strategic Change**. London: Sage Publication, 1992.
- PIAGET, Jean. **Psicologia e pedagogia**. Rio de Janeiro: Forence, 1970.
- PIAZZA, Walter F. **Santa Catarina: sua história**. Florianópolis: Lunardelli, 1983.
- PINCHOT, Guilfort., Pinchot, Elizabeth. **O poder das pessoas**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- PINEDA, Pilar. **Auditoria de la formación**. Barcelona: Ediciones Gestión, 1995.
- PINHEIRO, Paulo Sergio. **O papel da polícia no regime democrático**. São Paulo: Mageart, 1996.
- QUIRINO, Célia Galvão; SOUZA, Maria Teresa Sadek R. (orgs) **O pensamento político clássico: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau**. São Paulo: T. <sup>a</sup> Queiroz Editor, 1992.
- RAMOS, Alberto G. Modelos de Homem e Teoria Administrativa. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, abril/junho, 1984.
- RAMOS, A Guerreiro - **Administração e Contexto Brasileiro: um esboço de uma teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- RAY, M., RINZLER, Alan. (org) **O novo paradigma dos negócios**. São Paulo: Cultrix.Amana. 1996
- REALE, Giovanni. **História da filosofia antiga**. São Paulo: Loyola, 1993.
- RIBEIRO, Darcy. **A Universidade Necessária**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- \_\_\_\_\_. **O Povo brasileiro**. São Paulo: Companhia das letras, 1995.
- RICHARDSON, R.J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1989.
- ROCHA, Luiz Carlos. **Organização policial brasileira**. São Paulo: Editora Saraiva, 1991.
- RODRIGUES, José Honório. **História do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.
- ROLLAND, Louis. **Précis de droit administratif**. 9 ed. Paris: Librarie Dalloz, 1974.
- RUDIO, F.V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. Petrópolis: Vozes, 1986.
- RUIZ, J.A. **Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos**. São Paulo: Atlas, 1979.
- SABATÉ, Juli. **Sociologia i funció policial**. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1983.
- SABINE, George H. **Historia de la teoria politica**. 2 ed. México D.F.: Fondo de Cultura Economica, 1992.

- SALVADOR, frei Vicente do. **História do Brasil**. São Paulo:[s.n], 1982.
- SANDER, Benno. **Educação Brasileira: valores formais e valores reais**. Rio de Janeiro: Pioneira, 1977.
- SANTOS, Silvio Coelho dos. **Nova história de Santa Catarina**. Florianópolis: Terceiro Milênio, 1998.
- SCHERER-WARREN, Ilse. **Democratização em Florianópolis: resgatando a memória dos movimentos sociais**. Florianópolis: Dialogo, 1999.
- SCHON, Donald A. **Beyond the stable state**. New York: The Norton Library, 1971.
- \_\_\_\_\_. **Educando o profissional reflexivo: um novo design para o ensino e aprendizagem**. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000
- SCHULTZ, Theodore. **O Capital Humano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- SENGE, PETER. **A quinta disciplina**. 10 ed. São Paulo: Editora Best Seller, 1996.
- \_\_\_\_\_. **A quinta disciplina: caderno de campo**. Rio de Janeiro: Qualitynark, 1995.
- SELLTIZ, C. et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1987.
- SHEIN, EDGAR H. How can organizations learn faster? The challenge of entering the green room. **Sloan Management Review**/winter v.34, n.4, 1993, p..85/92.
- SILVA, Adolf N. **Florianópolis, a história de uma cidade**. Florianópolis: Papa livro, 1995.
- SIMON, H. A. **Comportamento administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- SIQUEIRA NETTO. Carlos. Conferencia na Escola Superior de Guerra-ESG. In: **Revista Convivium**. [S.I.]: [s.n], v.21, Ano XVII, 26 de jun. 1978.
- SKINNER, Quentin. **Los fundamentos del pensamiento político moderno**. México D.F.: Fondo de Cultura Economica, 1993
- SOARES, Luiz Antonio. **Meu casaco de general. Quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- STARKEY, KEN. **Como as organizações aprendem**. São Paulo: Futura, 1997.
- STONER, J.A. F. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1995.
- STRAUSS, A L., e CORBIN, JR. **Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques**. London: Sage, 1990
- STRAUSS, Leo; CROPSEY, Joseph (orgs). **Historia de la filosofia política**. México D.F.: Fondo de Cultura Economica, 1993
- TAFUYA, W. **The future of policing**. Washington.D.C.: FBI Law Enforcement Bulletin, 1990.
- TAYLOR, J.S; e BOGDAN, R. **Introduction to qualitative research methods: the search for meanings**. 2 ed. New York: John Wiley & Sons, 1984

- TAYLOR, F.W. **Princípios de administração científica**. São Paulo: Atlas, 1970.
- TRATTEMBERG, M. **Administração, poder e ideologia**. São Paulo: Moraes, 1980.
- \_\_\_\_\_. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1977.
- TOFFLER, Alvin. **O choque do futuro**. Rio de Janeiro: Ed. Artenova, 1972.
- \_\_\_\_\_. **A empresa flexível**. Rio de Janeiro: Record, 1985.
- THOMPSON, Victor. **A moderna organização**. Rio de Janeiro: USAID, 1967.
- TORQUATO, G. **Cultura, poder, comunicação e imagem** fundamentos da nova empresa. São Paulo: Pioneira, 1991.
- TRIVINOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- WARDMAN, KELLIE T. **Criando organizações que aprendem**. São Paulo: Futura, 1996.
- WATKINS, Frederick M.; KRAMMINK, Isaac. **A idade da ideologia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981
- WEBER, Max. **Economia y Sociedad: Estudios de sociologia comprensiva**. México: Fondo de Cultura economica, 1979.
- WREN, Daniel A. **The evolution of management thought**. New York: John Wiley & Sons, 1979
- VAN DEN DAELE, L. D. **Qualitative models in developmental analysis**. Developmental Psychology, v.1, n.4, 1969, p. 303-310.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis. **Pobreza, cidadania e Segurança**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 2000.
- VIANNA, F. J. Oliveira. **Evolução do povo brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1956.
- VICENT, Andrew. **Ideologias políticas modernas**. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 1995.
- VOEGELIN, Eric. **A nova ciência da política**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1982.